



**(IN)CUMPRIMENTO LEGAL E VIABILIDADE DAS
EMPRESAS MUNICIPAIS:
ESTUDO DE CASO DAS EMPRESAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA**

por

Ivone Fernandes Cordeiro

Dissertação de Mestrado em Contabilidade

Orientada por

Professora Doutora Patrícia Teixeira Lopes

2012

NOTA BIOGRÁFICA

Ivone Cordeiro, nascida em 1971, concluiu o ensino secundário em Aveiro. Ingressou na FEP em 1990 tendo concluído a licenciatura em Economia em 1995.

A sua atividade profissional iniciou-se no setor privado, onde trabalhou cerca de 4 anos. Ingressou depois na Direção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), atual Administração Tributária e Aduaneira (AT), onde trabalha atualmente.

Perante os novos desafios da contabilidade, candidatou-se ao Mestrado em Contabilidade da FEP, tendo ingressado em setembro de 2010.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação é o culminar de uma viagem que revelou ser uma experiência muito gratificante e enriquecedora mas que não teria sido possível sem a contribuição, quer direta quer indireta, de algumas pessoas.

Expresso, em primeiro, os meus agradecimentos à Professora Doutora Patrícia Teixeira Lopes, não só pelas orientações e valiosos contributos na revisão do trabalho mas, principalmente, pela disponibilidade sempre demonstrada e pelas palavras de incentivo quando o desânimo era maior.

Agradeço também ao Dr. José Branco que, numa fase inicial, ajudou no direcionamento do tema e aos meus colegas que se mostraram sempre dispostos a “pensar” comigo.

Por último, agradeço à minha família por todo o apoio que me deram. Em especial, ao Tozé, à Mariana e à Inês pelo carinho que me dão todos os dias e pela compreensão e incentivo que souberam dar nas alturas em que mais precisei. É a vocês que eu dedico este trabalho.

“Energy and persistence conquer all things.”

BENJAMIN FRANKLIN

(1706-1790)

RESUMO

A racionalização do Setor Público, no qual se incluem as empresas municipais, é um dos objetivos que Portugal se propôs a atingir na sequência do recurso ao Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira em maio de 2011. No seguimento do estudo que serviu de base à elaboração do Livro Branco do Setor Empresarial Local (LBSEL) e que revela a necessidade de se proceder à revisão do regime jurídico (RJSEL) que regula estas entidades, foi elaborada uma proposta de Lei que visa substituir o regime em vigor. Um dos aspetos inovadores da nova Lei tem a ver com a definição de critérios de dissolução destas entidades.

Com o propósito de dar um contributo para o conhecimento da realidade das empresas municipais em Portugal, o estudo que apresentamos tem como objetivo saber até que ponto é que as empresas municipais cumprem o disposto no RJSEL e se os critérios (quantitativos) de dissolução constantes da proposta da nova Lei são suficientes para qualificarem a situação económico-financeira de uma empresa.

Concluímos, com recurso a um estudo de caso, que são vários os atropelos à lei e que o município intervém, assumindo um papel ativo, nos factos que violam ou preceitos legais em vigor. Comprova-se que não existe separação de competências entre a administração das empresas e o detentor do capital, o que vai contra os princípios preconizados pelo modelo da Nova Gestão Pública. Esta constatação vem corroborar as conclusões emanadas de estudos anteriores.

Concluímos também que as demonstrações financeiras das empresas nem sempre revelam a verdadeira situação económica e financeira das empresas e que os critérios (quantitativos) de dissolução constantes da proposta da nova Lei, quer na versão inicial quer na versão final do documento, são insuficientes para qualificarem a situação económica e financeira das empresas.

ABSTRACT

The rationalization of the Public Sector, which includes the municipal companies, is one of the goals that Portugal proposed to achieve following the activation of the European Financial Stabilisation Mechanism in May 2011. A draft law that aims to replace the legal regime in force was drawn up as a result of the study that formed the basis of the White Book of the Local Business Sector, which reveals the need to review the legal framework (RJSEL) that regulates municipal companies. One of the innovative aspects of the new law has to do with the definition of criteria for dissolution of these entities.

With the purpose of giving a contribution to the knowledge of the reality of the municipal companies in Portugal, the present study aims to find out to what extent these entities comply with the legal regime in force (RJSEL) and if the quantitative criteria for dissolution contained in the draft of the new law are sufficient to qualify the financial situation of a company.

We conclude, by using a case study, that there are several violations of the law and that the municipality intervenes in the facts that violate the legal regime in force by assuming an active role. We prove that there is no separation of powers between the administration of the companies and the holder of the capital, which goes against the principles recommended by the New Public Management model. This finding corroborates the conclusions emanating from previous studies.

We also conclude that the financial statements of the companies do not always reveal their real economic and financial situation and that the quantitative criteria for dissolution in the proposal of the new law, either in the original version or the final version of the document, are insufficient to qualify the financial and economic situation of the companies.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO DE LITERATURA	7
2.1. Empresa municipal e SEL	7
2.2. A razão da criação das empresas de iniciativa municipal	10
2.3. A viabilidade e o desempenho económico e financeiro das empresas municipais	15
2.4. Conclusões	19
3. ENQUADRAMENTO LEGAL	20
3.1. O RJSEL (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro)	20
4. DESENHO DA INVESTIGAÇÃO	26
4.1. Objetivos e questões do estudo	26
4.2. Técnica de investigação – Estudo de caso	28
4.3. Método de recolha de informação	30
5. ESTUDO EMPÍRICO	32
5.1. Descrição do município de Lisboa e identificação das empresas municipais que o compõem	33
5.2. Estudo sobre o enquadramento legal	35
5.2.1. EPUL	35
5.2.2. EMEL	45
5.2.3. GEBALIS	53
5.2.4. EGEAC	58
5.2.5. LISBOA OCIDENTAL SRU	64
5.2.6. Relacionamento da CML com as empresas do SEL	69
5.2.7. Conclusões	70
5.3. Estudo sobre a dissolução das EM	72
5.3.1. Artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII – “Dissolução das empresas Locais”.	73
5.3.2. Aplicação dos critérios quantitativos de dissolução (n.º 1 do artigo 62.º da Proposta n.º 58/XII)	77
5.3.3. Factos (quantificáveis) relevantes que violam as normas ou preceitos legais em vigor	80
5.3.3.1. EPUL	80
5.3.3.2. EMEL	81

5.3.3.3. GEBALIS.....	82
5.3.3.4. EGEAC.....	83
5.3.3.5. Lisboa Ocidental SRU.....	85
5.3.3.6. Resumo das alterações ocorridas ao nível dos critérios de dissolução.....	87
5.3.3.7. Conclusões	88
5.3.4. Texto final do n.º 1 do artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII – “Dissolução das Empresas Locais”	91
5.3.4.1. Aplicação dos critérios quantitativos de dissolução (texto final do n.º 1 do artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII) às EM do município de Lisboa	94
5.3.4.2. Factos (quantificáveis) relevantes que violam as normas ou preceitos legais em vigor	96
5.3.4.3. Conclusões	98
6. CONCLUSÕES	100
Referências Bibliográficas	105
Legislação.....	109

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Definição das empresas que integram o SEL segundo o objeto social	22
Tabela 2 – Entidades pertencentes ao município de Lisboa.....	34
Tabela 3 – Exemplos de contratos-programa referentes à GEBALIS.....	55
Tabela 4 – Resumo das conclusões do estudo sobre o enquadramento legal.....	71
Tabela 5 – Rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM	78
Tabela 6 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 5 ...	79
Tabela 7 – Ajustamentos às rubricas (EPUL).....	81
Tabela 8 – Valores dos juros obtidos e dos juros suportados em 2009 e 2010 (EMEL).....	82
Tabela 9 – Ajustamentos às rubricas (GEBALIS).....	82
Tabela 10 – Subsídios à Exploração de 2009 a 2011 (EGEAC).....	84
Tabela 11 – Ajustamentos às rubricas (EGEAC)	85
Tabela 12 – Ajustamentos às rubricas (SRU).....	86
Tabela 13 – Reflexos dos ajustamentos nas rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM	87
Tabela 14 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 13.....	88
Tabela 15 – Comparação dos resultados da aplicação dos critérios de dissolução às EM (tabelas 6 e 14).....	88
Tabela 16 – Rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM (texto final da proposta de Lei)	94
Tabela 17 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 16.....	95
Tabela 18 – Aplicação do artigo 35.º do CSC às EM com base nos dados de 2011 da tabela 16.....	95
Tabela 19 – Ajustamentos às rubricas (texto final da proposta de Lei)	96
Tabela 20 – Reflexos dos ajustamentos nas rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM (texto final da proposta de Lei).....	97
Tabela 21 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 20.....	98
Tabela 22 – Aplicação do artigo 35.º do CSC às EM com base nos dados de 2011 da tabela 20.....	99

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Criação de entidades empresariais que integram o SEL.....	21
--	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultados Operacionais + Encargos Financeiros da EMEL de 1995 a 2011.....	51
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

ABDR	Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados
ACE	Agrupamento Complementar de Empresas
AD	Amortizações e depreciações
AFMP	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
BP	Banco de Portugal
BPI	Banco Português do Investimento
CLC	Certificação Legal de Contas
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CP	Capital Próprio
CS	Capital Social
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CRP	Constituição da República Portuguesa
DF	Demonstrações Financeiras
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DVRAL	Documento Verde da Reforma da Administração Local
EBITDA	<i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
EEIM	Entidade Empresarial Intermunicipal
EEM	Entidade Empresarial Municipal
EEMT	Entidade Empresarial
EIM	Empresa Intermunicipal
EM	Empresa Municipal
EMT	Empresa Metropolitana
ER	Empresa Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GMAAP	Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares
GT	Gastos Totais
IBC	Investimento em Bens de Capital
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSEL	Livro Branco do Setor Empresarial Local
LEMIR	Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais
LFL	Lei das Finanças Locais
MEFP	Memorando de Políticas Económicas e Financeiras
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MoU	Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica
NGP/NPM	Nova Gestão Pública/ <i>New Public Management</i>
OML	Orquestra Metropolitana de Lisboa
POC	Plano Oficial de Contabilidade
PTF	Produtividade Total dos Fatores
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
R	Receitas
R&C	Relatório e Contas
RL	Resultado Líquido
RNPC	Registo Nacional de Pessoas Coletivas
RSEE	Regime do Setor Empresarial do Estado
SCP	Sporting Clube de Portugal
SE	Subsídios à Exploração
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEL	Setor Empresarial Local
SLB	Sport Lisboa e Benfica
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TC	Tribunal de Contas
V+PS	Vendas + Prestações de Serviços
VAB	Valor Acrescentado Bruto

1. INTRODUÇÃO

Portugal atravessa um período de grave crise económica e financeira agravada pelo contexto económico internacional. A temática das dívidas soberanas da Zona Euro está, cada vez mais, na ordem do dia e a consolidação das finanças públicas é uma questão inevitável.

Portugal recorreu, em maio de 2011, ao Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, tendo-se comprometido a implementar uma série de medidas com vista à redução da Dívida e do Défice Públicos e à racionalização do Setor Público que constam do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (MEFP) com o FMI datado de maio de 2011. A melhoria do papel central do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) na governação financeira do Setor Empresarial do Estado (SEE), de modo a diminuir os custos de exploração e a racionalizar o setor, é uma das medidas tendentes à racionalização do Setor Público que o governo português se compromete a implementar (ponto 16 do MEFP). No seguimento do MEFP, surge o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) com a Comissão Europeia que refere que um dos objetivos das medidas orçamentais estruturais acordadas é melhorar a eficiência da administração pública e regular a criação e o funcionamento de todas as entidades públicas como, por exemplo, empresas, fundações e associações (ponto 3 do MoU). No âmbito do MoU, o SEE inclui empresas pertencentes à administração central, local e regional.

É neste contexto que surge o Documento Verde da Reforma da Administração Local (DVRAL), publicado em setembro de 2011, que pretende ser o ponto de partida para a criação das bases e do suporte legislativo necessários à prossecução dos compromissos assumidos neste domínio. O Setor Empresarial Local (SEL) assume-se como um dos eixos da Reforma da Administração Local e sobre o qual o Governo pretende ter uma atuação muito focada no sentido da sua racionalização e adequação às realidades locais.

A criação de empresas por iniciativa municipal converteu-se numa realidade com dimensão significativa após a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, sendo que o

grande “boom” da criação de empresas ocorreu nos anos de 2000 e 2001 ao terem sido criadas um total de 59 empresas (Ramos, 2007a). Com o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL) publicado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, e que revogou a lei de 1998, iniciou-se uma nova fase de evolução do direito das empresas municipais. A nova lei fixa as condições jurídicas que os municípios terão de cumprir para criar entidades de tipo empresarial, assumindo-se, neste aspeto, como lei habilitadora ou legitimadora dos termos específicos da criação de tais entidades, da transferência de tarefas municipais e da iniciativa económica municipal (Gonçalves, 2007).

A criação de empresas por parte dos municípios surge associada ao conceito da Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM) que surgiu, nas últimas décadas do século XX como um modelo de Reforma Administrativa que se baseia na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública (Hartley *et al.*, 2002).

De acordo com o artigo 2.º do RJSEL, o SEL integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas que se enquadram na categoria de “empresas na forma de sociedade comercial” propriamente ditas. Os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto podem ainda constituir “Entidades Empresariais Locais com natureza empresarial” que são pessoas coletivas de direito público. A expressão “empresas municipais”, abordada de forma genérica ao longo do presente trabalho, refere-se a todas as empresas que integram o SEL. O RJSEL aplica-se às empresas constituídas depois de 1 de janeiro de 2007, data de entrada em vigor da lei, e aplica-se também às empresas constituídas anteriormente que deverão ter adaptado os seus estatutos ao disposto na lei até ao final de 2008. As empresas municipais estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas (TC) e ao controlo financeiro da Inspeção Geral de Finanças (IGF), não interferindo este com as competências atribuídas ao TC.

Decorrida mais de uma década desde a entrada em vigor da lei n.º 58/98, de 18 de agosto, que criou as bases para a criação de empresas de iniciativa municipal, e cerca de

3 anos desde a publicação do RJSEL, foi constituída uma comissão de acompanhamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de agosto de 2010) com o objetivo de caracterizar o setor e fazer o diagnóstico sob o ponto de vista económico e financeiro, a par de uma avaliação do seu impacto na economia e nas finanças locais. O Livro Branco do Setor Empresarial Local (LBSEL), datado de novembro de 2011, é o resultado da reflexão da referida comissão de acompanhamento, tecnicamente apoiada num estudo elaborado por uma equipa de Professores do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG). O universo das empresas alvo do estudo, de acordo com a informação reportada a 31 de dezembro de 2009, é de 392 sendo que o critério adotado para definir o universo de análise é o de considerar como pertencendo ao SEL as unidades que possuem a forma de sociedades e que são controladas pelas autarquias locais. Nesse estudo, foi feita a análise da situação económico-financeira de 334 empresas do SEL da qual se destacam as seguintes conclusões:

→ 43% das empresas apresentam um VAB (Valor Acrescentado Bruto) negativo;

→ 162 empresas (cerca de 46%) apresentaram resultados líquidos (RL) negativos em 2009 e 110 (cerca de 31%) apresentaram mesmo um EBITDA (*Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*) negativo;

→ 200 empresas declaram receber subsídios à exploração, na maioria dos casos atribuídos pelas autarquias. A média simples da distribuição do peso dos subsídios no total dos proveitos é de 30% para o total das empresas. Quando são consideradas somente as empresas que os recebem, a média simples da distribuição do peso dos subsídios à exploração no total dos proveitos é de 50%;

→ Os capitais próprios das empresas do SEL ascendem a cerca de 875 M€, sendo que 17% delas apresentam capitais próprios negativos.

→ No que respeita ao endividamento, 25% das empresas apresentam valores inferiores a 24%, enquanto as 25% com maior endividamento possuem níveis de endividamento quase três vezes superiores aos recursos próprios.

O RJSEL estabelece que a decisão de criação de empresas deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos de forma a demonstrar a viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade

acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial. As conclusões emanadas do LBSEL (Martins *et al.*, 2011) vêm pôr em causa a racionalidade económica que deveria estar subjacente à criação das empresas municipais. O relatório da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) sobre as entidades participadas pelos municípios portugueses, de outubro de 2010, aborda também esta questão ao referir que *“a insustentabilidade financeira de algumas empresas, evidenciada pelos respetivos indicadores, em que 28 de um total de 179, (...), tem capitais próprios negativos, encontra difícil enquadramento no espírito do atual regime jurídico do SEL considerando a ênfase colocada pelo legislador na sustentabilidade económico-financeira destas entidades.”*.

Com o objetivo claro de racionalizar o setor e adequá-lo às realidades locais, e no seguimento dos compromissos assumidos no âmbito do MoU, o DVRAL (GMAAP, 2011) lança as bases para a reforma do SEL visando, com isso, extinguir as entidades que:

- Apresentem RL negativos consecutivos nos últimos 3 anos, com capitais próprios negativos e tecnicamente falidas nos termos do Código das Sociedades Comerciais (CSC);
- Apresentem um peso contributivo dos subsídios de exploração por parte de respetivo município superior a 50% das receitas.

A análise do RJSEL de modo a adequar todas as futuras iniciativas legislativas ao conteúdo e finalidades da reforma pretendida é um dos objetivos definidos no DVRAL (GMAAP, 2011) para o SEL. Do estudo técnico elaborado sobre o SEL que serviu de base à elaboração do LBSEL, resultou a identificação de um conjunto de situações que deve ser alvo de reflexão e ponderação, com vista à reavaliação do quadro legal existente de enquadramento do setor, de entre as quais destacamos (Martins *et al.*, 2011):

Inexistência ou limitadas implicações da alteração da legislação de enquadramento do setor (2006), na parte em que impunha a adequação das empresas pré-existentes ao quadro legal alterado, permitindo a coexistência de instituições criadas à luz de diferentes enquadramentos jurídicos;

- Inexistência de obrigações claras de reporte relativamente quer à criação, extinção ou outras alterações das empresas do SEL, quer à situação económica e financeira das mesmas, gerando também uma situação confusa e ambígua.

No seguimento da análise ao SEL, surgiu a proposta de Lei n.º 58/XII da Presidência do Conselho de Ministros, aprovada em 3 de maio de 2012, que pretende estabelecer o novo regime jurídico do SEL e que vem definir claramente os critérios de dissolução das empresas locais.

De acordo com o n.º 1 do artigo 62.º da proposta de Lei, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes condições:

- a) A entidade pública participante tenha de cumprir obrigações assumidas pela empresa local para as quais o respetivo capital social se revele insuficiente nos termos do artigo 35.º do CSC;
- b) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais incorridos;
- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos, subtraído ao mesmo o valor correspondente ao investimento em bens de capital, é negativo, sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 40.º”

No contexto descrito, com o intuito de contribuir para um melhor conhecimento do SEL quanto ao seu enquadramento legal e à sua viabilidade económica, o presente trabalho pretende, a partir de um estudo de caso das empresas pertencentes ao município de Lisboa, responder às seguintes questões:

- 1- Será que as empresas municipais cumprem o disposto no RJSEL?
- 2- Será que os critérios (quantitativos) de dissolução das empresas municipais constante da proposta da nova Lei são suficientes para qualificarem a situação económico-financeira de uma empresa?

Nesta fase, prévia à implementação da Lei, pretende-se dar um contributo sobre o cumprimento do enquadramento legal já existente e a aplicação dos novos critérios de dissolução previstos no novo regime jurídico.

O presente trabalho está estruturado em seis capítulos. Após este capítulo relativo à introdução, segue-se o capítulo dois onde se apresenta a revisão de literatura sobre a temática em estudo. No terceiro capítulo abordam-se as normas contidas no regime que regula as empresas municipais (RJSEL).

Os capítulos quatro e cinco referem-se ao estudo empírico. No quarto capítulo é definido o desenho da investigação, nomeadamente os objetivos e questões de estudo, a técnica de investigação e o método de recolha de informação. No capítulo cinco é feita a descrição do município e das entidades alvo do nosso estudo e são apresentados os resultados da investigação.

Por último, no capítulo seis são apresentadas as conclusões do estudo, as suas limitações e são traçadas linhas para futuras investigações.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura tem como finalidade enquadrar, do ponto de vista teórico, o tema que iremos desenvolver: “(In)Cumprimento legal e viabilidade das empresas municipais: Estudo de caso das empresas do município de Lisboa”. As questões a que nos propomos responder giram em torno da criação das empresas municipais e da sua viabilidade económica, pelo que será importante, numa primeira linha, abordar os diversos estudos e entendimentos existentes sobre o que se entende por empresas municipais e SEL. De seguida, pretendemos abordar a literatura relevante relacionada com os motivos da criação de entidades por iniciativa das autarquias e os estudos existentes que versem sobre a viabilidade e o desempenho económico e financeiro dessas entidades.

2.1. Empresa municipal e SEL

Em Portugal, é permitido aos municípios criar empresas, após a devida aprovação da assembleia municipal, pelo menos desde a lei das autarquias locais de 1977 (Gonçalves, 2007). Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, reiterava a competência da assembleia municipal para autorizar o município “a criar empresas públicas municipais”. No entanto, poucos municípios chegaram a usar a faculdade de criar empresas públicas municipais, por ato administrativo, por considerarem que existia falta de regulamentação própria. Há quem defenda que a falta de regulamentação legal não era fator impeditivo à criação de empresas por parte dos municípios. O próprio conceito de empresa pública justificava o recurso, por analogia, ao Estatuto Geral das Empresas Públicas Estaduais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril (Amorim, 2000).

A regulamentação do SEL acaba por surgir com a Lei 58/98, de 18 de agosto, denominada Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais Regionais (LEMIR). A Lei estabelecia que os municípios, associações de municípios e as regiões administrativas podiam criar empresas dotadas de capitais próprios para exploração de atividades que prossegam fins de reconhecido interesse público cujo objeto se contivesse no âmbito das

referidas atribuições. A denominação das empresas deveria ser acompanhada da indicação da sua natureza (EM para Municipal, EIM para Intermunicipal ou ER para regional). A expressão “regional”, no contexto da Lei 58/98, refere-se às regiões administrativas que, apesar de consagradas na CRP e em vários outros diplomas legais, nunca chegaram a ser instituídas na prática. As EIM, por sua vez, são empresas municipais em que participam mais do que um município pelo que podemos considerar que a designação “empresa municipal”, em sentido lato, abrange igualmente as EIM.

Para efeitos da Lei, consideram-se:

- a) Empresas públicas, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a totalidade do capital;
- b) Empresas de capitais públicos, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham participação de capital em associação com outras entidades públicas;
- c) Empresas de capitais maioritariamente públicos, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a maioria do capital em associação com entidades privadas.

A Lei 58/98 acabou por originar um processo generalizado de criação de empresas municipais sobretudo na modalidade de “empresa pública”. Antes da entrada em vigor da Lei, eram 11 as empresas de âmbito municipal e, no final da sua vigência, já existiam 209 entidades deste género (Cruz, 2008). No entanto, como refere Pedro Gonçalves (2007), a Lei padecia de ambiguidades e defeitos, por exemplo, quanto à natureza jurídica das empresas, à ausência de determinações claras sobre os limites do respetivo objeto, a ausência de definição rigorosa das condições de viabilidade económica das empresas a constituir, a total omissão de regras sobre a escolha de parceiros privados ou a ausência de exigência geral de um quadro de regulação contratual entre a empresa e o município.

A Lei 58/98 veio a ser revogada pela Lei 53-F/2006 que instituiu o RJSEL. Mais do que assumir um intuito simplesmente modernizador, o novo regime promoveu uma “rutura

profunda” com o modelo de empresa municipal consagrado na anterior lei (Gonçalves, 2007).

A nova Lei veio definir, claramente, em que “moldes” os municípios poderão criar entidades do tipo empresarial ocupando-se, também de forma pormenorizada, do objeto das empresas. O RJSEL vem também impor regras claras no domínio das relações entre as empresas e as entidades participantes. Quaisquer contribuições financeiras de entidades participantes têm de obedecer à figura do “contrato” e estas deverão assumir a responsabilidade de manter o equilíbrio das contas da empresa.

O RJSEL acolhe um ”princípio de dualismo organizativo”:

- Sociedades constituídas nos termos da lei comercial (estatuto de direito privado), nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto possam exercer de forma direta ou indireta uma influência dominante, que são as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas (EM, EIM, EMT);
- Entidades com estatuto de pessoa coletiva de direito público que são as entidades empresariais locais de natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana (EEM, EEIM e EEMT).

A Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, que alertou a Lei 53-F/2006, vem estabelecer que se consideram igualmente empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas as sociedades nas quais estas empresas possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante.

São estas as entidades que integram a noção de SEL, no âmbito do RJSEL, sendo que as empresas municipais constituídas anteriormente à entrada em vigor da lei deverão adequar os seus estatutos ao disposto no RJSEL.

Apesar da definição clara do tipo de empresas que compõem o SEL, e de o artigo 8º do RJSEL referir que no sítio eletrónico da DGAL consta uma lista, permanentemente atualizada, de todas as entidades do SEL, diversos estudos dão conta da dificuldade em construir uma base de dados que reúna todas as empresas pertencentes ao setor. Segundo Cruz (2008), existe muita confusão no que toca à noção de SEL. Muitas das participações dos municípios no capital social de algumas empresas passaram a representar uma situação ilegal. Um município pode deter uma influência dominante numa determinada empresa, enquadrando-a no âmbito do RJSEL. No entanto, se essa

decisão for independente da deliberação da Assembleia Municipal, então a empresa não poderá ser considerada como municipal.

O relatório de 2010 da DGAL, sobre as entidades participadas pelos municípios portugueses, dá conta da existência de 289 entidades pertencentes ao SEL. Refere ainda que não é possível aferir em concreto quais das empresas municipais existentes à data de entrada em vigor do RJSEL adequaram os seus estatutos constituindo-se como sociedades comerciais, pelo que, não contendo na denominação a indicação de “EEM”, se mantiveram no relatório como empresas municipais não diferenciadas.

Por sua vez o LBSEL (Martins *et al.*, 2011), que tem como o objeto o universo do SEL tal como o mesmo se apresentava no final de 2009, recorrendo à informação proveniente de diversas fontes (DGAL, INE, BP, RNPC, municípios) identifica, como integrando o SEL, 392 empresas.

Já o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (AFMP) referente a 2010 (Carvalho *et al.*, 2012) inclui, no SEL, os serviços municipalizados, face à sua autonomia gestionária em relação aos restantes serviços autárquicos, apesar de não se enquadrarem no RJSEL.

2.2. A razão da criação das empresas de iniciativa municipal

As empresas municipais são um modo organizativo, entre outros, de que os municípios se servem para desenvolver as competências que lhes são atribuídas nas mais diversas áreas. De acordo com o artigo 13.º da Lei 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Energia;
- c) Transportes e comunicações;
- d) Educação;
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto;
- g) Saúde;

- h) Ação social;
- i) Habitação;
- j) Proteção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção do desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal;
- p) Cooperação externa.

Os municípios têm ao seu dispor a possibilidade de gerir as atividades municipais de forma direta, através dos próprios órgãos ou serviços, ou de forma indireta pela transferência, para uma entidade terceira, da responsabilidade pela execução dessas atividades.

Como forma de gestão direta temos os serviços municipais e os serviços municipalizados. Serviços municipais são unidades orgânicas, departamentos ou serviços sem autonomia jurídica ou organizativa e, portanto, integrados no município e dependentes dos órgãos municipais (Gonçalves, 2007). Os serviços municipalizados dispõem de organização autónoma dentro da administração municipal, traduzida em autonomia administrativa e financeira. Qualificam-se como “organizações do tipo empresarial” o que contribui para se considerarem “empresas públicas municipais”. Por falta de personalidade jurídica, trata-se de empresas integradas no município a que pertencem, constituindo, por essa razão, uma forma de gestão municipal direta (Gonçalves, 2007). Quer a Lei n.º 58/98 quer o RJSEL preveem a possibilidade dos serviços municipalizados serem transformados em empresas municipais.

Nas formas de gestão indireta incluem-se a delegação de tarefas e competências em freguesias, em fundações, bem como a concessão a empresas privadas e, em si mesma, a criação de empresas municipais (Gonçalves, 2007). Poder-se-á questionar se as empresas municipais constituem efetivamente uma forma de gestão indireta, já que os municípios exercem influência dominante sobre elas. A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro,

que aprova a Lei das Finanças Locais (LFL), sugere que as empresas municipais nem são uma forma de gestão indireta nem direta ao estipular, no seu artigo 9.º, que “*a tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais abrange a sua administração direta e indireta e as entidades do SEL*”. Na interpretação de Gonçalves (2007), todas as empresas municipais se integram na administração indireta municipal uma vez que, juridicamente, municípios e empresas municipais são entidades separadas.

Debrucemo-nos agora sobre as razões que levam os municípios a optar pela criação de empresas municipais como forma de desenvolver determinadas competências que lhes são atribuídas.

A “empresarialização” do setor público local enquadra-se no movimento, presente em diversos países, conhecido como NGP ou NPM que se caracteriza pela realização de reformas na administração pública que se centram na melhoria da eficiência e eficácia dos resultados produzidos e na avaliação do desempenho. (Cruz, 2008; Costa *et al.*, 2006; Van Gramberg *et al.*, 2000; Rodrigues, 2005, Hartley *et al.*, 2002). Trata-se de incutir na administração pública uma maior racionalidade e cultura do tipo empresarial que está associada ao crescimento das expectativas e exigências por parte dos cidadãos. Ao permitir que os gestores tomem decisões económicas difíceis baseadas em regras técnicas e sem influência política, os governos locais procuram-se distanciar de eventuais resultados adversos (Van Gramberg *et al.*, 2000).

Segundo Rodrigues (2005), o recurso do município a uma entidade externa (seja através da constituição de uma empresa municipal, seja através da concessão de serviços), para a prestação de bens e serviços públicos, constitui uma relação definida pela Teoria da Agência. A gestão e o acompanhamento da relação estabelecida (entre o Principal/Câmara Municipal e o Agente/Entidade Externa) são feitos com base nos contratos que substituem os tradicionais poderes de direção.

O município dispõe de liberdade de optar entre empresa municipal e concessão, incluindo-se, nesta última, a atribuição de uma tarefa municipal a uma entidade participada (minoritariamente) pelo município (Gonçalves, 2007). A parceria com a

empresa municipal revela-se mais estável, por não ter fim predefinido, e mais flexível uma vez que as atividades a serem transferidas podem ser definidas mais rapidamente. Permite, também, ajustamentos mais céleres na prestação de serviço (Rodrigues, 2005). No entanto, a opção pela concessão oferece, à partida, garantias de maior eficiência por parte do agente económico, uma vez que ele é escolhido numa lógica de concorrência e competitividade de mercado. Quanto à empresa municipal, é o próprio município que a cria, e é só a partir daí que ela se torna um agente participante no mercado.

Um estudo sobre as determinantes do recurso à concessão entre cidades dos EUA (Ferris, 1986) revela que a probabilidade de uma cidade recorrer à concessão, como forma de prestar serviços públicos, será determinada pela magnitude das economias de custo, pelos incentivos fiscais à redução de custos do setor público e pelos impedimentos políticos à alteração das formas tradicionais de produção de serviços públicos.

A constituição de empresas municipais responde ao interesse do município em criar um centro autónomo de decisão e com a capacidade própria de ação para a gestão de tarefas municipais. A empresa municipal materializa, em termos definitivos, o modelo de separação entre política e administração e permite definir metas e objetivos e avaliar os responsáveis pela respetiva realização (Gonçalves, 2007). Todas estas características vão de encontro ao modelo de NGP já referido.

Um estudo sobre um governo local australiano (Van Gramberg *et al.*, 2000) identifica um paradoxo entre a retórica do novo gestor público de cariz empresarial e dotado de poder e a realidade de intensificação do controlo e fiscalização sobre as atividades municipais. Conclui que a NGP é ilusória ou, na melhor das hipóteses, incompleta. Neste sentido, segue igualmente, a tese de Rodrigues (2005) que estuda o caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança. Da análise dos dados recolhidos, comparados com as conceções teóricas inerentes à NGP, conclui que do recurso a entidades externas por parte do município, algumas dimensões caracterizadoras da NGP foram compreendidas e implementadas enquanto outras não mereceram a mesma atenção e acolhimento. A ideia de que não existe uma mudança ao nível dos

protagonistas da Gestão Pública, no sentido de profissionalizar a gestão, é uma das principais ilações retiradas do estudo: em 81% dos casos, o principal fator, quando optam por constituir uma empresa municipal é o de poderem influenciar a sua gestão, o que condiciona a separação de competências entre o promotor e o produtor.

Outras razões para a criação de empresas municipais são a atenuação de alguns controlos públicos e a flexibilização do regime jurídico aplicável, quer na dimensão externa, uma vez que a empresa atua em regra segundo o direito privado, quer na dimensão interna, uma vez que pode dotar-se de um quadro de pessoal próprio contratado segundo as regras do regime geral do contrato individual de trabalho (Gonçalves, 2007). Embora não seja a razão mais válida para a criação de empresas de iniciativa municipal, a verdade é que muitos autarcas são levados a constituir empresas para vencerem obstáculos meramente burocráticos ou restrições legais (Cruz, 2008). A chamada “fuga para o direito privado” é uma tentativa das pessoas coletivas públicas se libertarem do esparrilho do direito público e das apertadas regras da contabilidade pública, recorrendo a instrumentos e formas de direito privado para mais eficazmente prosseguirem as suas atribuições (Estorninho, 1996 citada por Amorim, 2000).

O relatório final da consultoria técnica para elaboração do LBSEL (Martins *et al.*, 2011) concluiu, com base num inquérito realizado aos municípios e às entidades do SEL, que a “melhoria na qualidade dos serviços prestados ou dos bens produzidos”, indicada por 62% dos inquiridos, e a “melhoria na eficiência de gestão”, indicada por 59% das entidades constituem as principais motivações associadas à criação de empresas do SEL. A “flexibilidade na contratação e aquisição de recursos” foi indicada por 25% das entidades e apenas 17% dos inquiridos indicou a “facilidade na obtenção de financiamento” como motivação associada à criação de empresas do SEL.

Ramos (2007b), na sua tese de doutoramento denominada “Modelos neoempresariais da Administração Local – Uma abordagem institucional”, leva a efeito uma pesquisa marcadamente exploratória do setor empresarial e, no enquadramento da teoria Institucional, propõe hipóteses que procuram explicar os modelos de gestão e desenvolvimento da atividade que estas organizações têm adotado. Os resultados

alcançados vêm comprovar que a atividade das empresas municipais é encarada como uma extensão das atividades do município e que, a criação de empresas com o fim de realizarem atividades que estavam interditas às câmaras se ficou a dever, de forma relevante, ao quadro normativo legal que regula a criação e funcionamento destas empresas. Sendo o capital social detido, na sua quase totalidade, em 100% pelos municípios, este investimento é encarado como um investimento social, como tantos outros que a câmara faz através dos seus serviços.

Tavares e Camões (2010) identificaram alguns dos fatores que explicam a opção dos autarcas pela constituição de empresas municipais com base numa análise a 278 entidades. Concluíram que há uma maior tendência para optar por empresas municipais nas autarquias geridas por partidos de direita ou para substituir serviços públicos com uma estrutura complexa. Camões (2011) é ainda da opinião que as empresas municipais funcionaram *“como um instrumento para onde era possível desviar prejuízos e dívidas. Serviam para desorçamentar custos das autarquias, especialmente os que se pretendia tornar invisíveis.”*

Quer tenha sido pela obrigatoriedade de consolidar as contas das empresas com os municípios imposta pela LFL, pela entrada em vigor do RJSEL (que vem estabelecer regras mais rígidas em comparação com a lei anterior) ou pelo simples facto de a maioria das empresas municipais que havia para constituir já ter sido constituída, o certo é que, a partir de 2007, o ritmo de criação destas entidades abrandou significativamente (Martins *et al.*, 2011).

2.3. A viabilidade e o desempenho económico e financeiro das empresas municipais

O município não pode criar empresas para o desenvolvimento de quaisquer atividades. Abstraindo das concretas indicações legais sobre o assunto, parece legítimo dizer-se que o formato empresarial apenas acolhe *“atividades económicas, de oferta de bens e serviços, “em abstrato” suscetíveis de serem desenvolvidas, em regime de mercado, com assunção de um risco económico e em vista da realização de um lucro.”*

(Gonçalves, 2007). Também se podem considerar como económicas atividades que, por razões de interesse geral, a lei reserva ao setor público, excluindo-as do regime de mercado e da concorrência. O financiamento público também não exclui o carácter económico de uma atividade, desde que a empresa se encontre obrigada a manter em equilíbrio os rendimentos e as despesas (Zucchetti, 2004 citado por Gonçalves, 2007; Cruz, 2008).

O RJSEL estipula que as empresas têm obrigatoriamente como objeto a exploração de atividades de interesse geral, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil. Sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira, a decisão de criação das empresas deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial. Daqui decorre que a decisão de criar uma empresa municipal só deverá ocorrer depois de estar absolutamente comprovado que essa é a melhor opção. O regime de consolidação financeira previsto no RJSEL determina que as entidades participantes no capital, que na maior parte dos casos corresponde apenas ao município, deverão assumir a responsabilidade de manter o equilíbrio das contas das empresas de forma a apresentarem resultados anuais equilibrados.

No entanto, a constituição de uma empresa pública, ao nível do Estado ou ao nível autárquico, nem sempre corresponde à criação de uma unidade autossustentável numa lógica de equilíbrio e rentabilidade empresariais (Costa, 2006). As “insuficiências” da Lei 58/98 terão contribuído para a criação de empresas que, numa ótica de racionalidade económica, nunca deveriam ter sido constituídas. A ausência de determinações claras, sobre os limites do respetivo objeto e sobre as condições de viabilidade económica das empresas a constituir, conduziu à criação de empresas sem objeto empresarial (por exemplo, para o exercício de funções administrativas) e inviáveis (Gonçalves, 2007).

Há uma percentagem significativa de empresas municipais pertencentes ao SEL com dificuldades de sustentabilidade económica e financeira, o que contraria os princípios de enquadramento do RJSEL (DGAL, 2010; Martins *et al.*, 2011). Com base nos dados à data de 31/12/2009, 54% das empresas apresentam resultados operacionais negativos, sendo que 64% apresentam também RL negativos (DGAL, 2010). De acordo com o AFMP (Carvalho *et al.*, 2012), a situação económica das entidades empresariais em 2010 melhorou em relação a 2009, com resultados económicos menos gravosos e com entidades a melhorarem a sua performance. Não obstante este facto, pelos indicadores apresentados, as empresas municipais continuam a demonstrar uma baixa rentabilidade, com resultados económicos negativos.

De seguida, procuramos evidenciar algumas conclusões retiradas de estudos que versam sobre a viabilidade e o desempenho económico-financeiro das entidades empresariais criadas por iniciativa dos municípios.

Cruz (2008), na sua dissertação de mestrado sobre a viabilidade das empresas municipais na prestação de serviços de infraestruturas urbanas, parte da análise de 10 entidades gestoras de serviços de água e águas residuais, entre 1994 e 2007, que são ex-serviços municipalizados que deram origem a empresas municipais. Foi estudada a variação da PTF (Produtividade Total dos Fatores), nesse período de tempo, e as conclusões são no sentido de que as empresas municipais apresentam piores resultados comparativamente com os que apresentavam os serviços municipalizados. Em geral, obtêm-se novos serviços ou de maior qualidade com a instituição de empresas municipais. No entanto, isso sucede à custa de um grande aumento de recursos consumidos e também do custo final para os utilizadores.

Do estudo desenvolvido por Ramos (2007b) destacamos as seguintes conclusões:

- Não ficou confirmada a relação entre o tipo de gestão (políticos ou não políticos, autarcas ou não autarcas) e os resultados económicos obtidos pelas empresas, facto que afasta, à partida, possíveis estigmas que poderiam ser criados quanto ao tipo de gestores;

- As empresas municipais não estão a constituir um fator de mudança para modelos públicos modernos e que encarem o munícipe, não só como contribuinte mas também como cliente. Com insuficiências na eficiência, estas organizações correm o risco de defraudarem as expectativas dos investidores, dos munícipes e dos cidadãos em geral;
- Enquanto as empresas municipais forem consideradas como uma extensão dos serviços camarários, continuarão a persistir os resultados económicos negativos ou então, a sua camuflagem através de subsídios atribuídos pelas câmaras municipais, a título de contraprestação de serviços, iludindo a sua real situação económico e financeira, que se pressupunha autónoma e autossuficiente através dos serviços prestados aos cidadãos. Não é transparente nem abonatório para a credibilidade do poder local que os sócios de uma empresa (câmaras municipais) sejam ao mesmo tempo os seus principais clientes.

Segundo Rodrigues (2005), a situação complicada em termos de viabilidade financeira em que se encontram as empresas municipais torna-as dependentes das transferências financeiras atribuídas ao abrigo dos contratos-programa.

Face às conclusões evidenciadas quanto ao desempenho das empresas municipais, importa saber se os poucos resultados se devem ao modelo em si (recurso à empresarialização como forma de prestar serviços de interesse geral) ou à ineficácia/ineficiência da sua aplicação. Cruz (2008) recorreu à análise SWOT, que combina as forças e fraquezas das organizações com as oportunidades e ameaças do mercado, com o objetivo de identificar quais as vantagens do modelo institucional de empresa municipal em relação aos restantes. Ressalvando o facto de se tratar de um método algo subjetivo e condicionado à interpretação do autor, deixamos aqui a ilação a que chegou:

“A análise efetuada parece mostrar que o modelo de EM possui qualidades suficientes para ser uma hipótese com viabilidade para o futuro, há no entanto que resolver certos aspetos para que tal se venha de facto a verificar. Acredita-se que é possível atuar sobre os pontos fracos característicos destas empresas, revestindo a opção EM de ainda maior viabilidade.”

2.4. Conclusões

O SEL encontra-se bem delimitado em termos jurídicos mas revela-se difícil de caracterizar em termos práticos devido, por um lado, à falta de informação fidedigna e atualizada e, por outro, à ausência de regulamentação clara da forma como as empresas criadas anteriormente deverão transitar para o novo regime.

A empresarialização do setor público local surge no contexto da designada NGP, existindo motivações de diversa índole que conduzem à criação de empresas por parte dos municípios. O facto de as empresas prosseguirem fins de interesse geral condiciona, logo à partida, a obtenção de lucros que é o objetivo último das sociedades comerciais. Podemos mesmo questionar se será “moral” prosseguir objetivos de obtenção de lucros neste tipo de atividades. No entanto, a atividade empresarial municipal dever-se-ia pautar por uma lógica de equilíbrio financeiro e de maior eficiência/eficácia, quando comparada com a produção direta dos serviços públicos pelo município. Como tivemos oportunidade de constatar a partir da revisão de literatura efetuada, não é isso que se verifica na generalidade.

3. ENQUADRAMENTO LEGAL

As empresas municipais regem-se pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro¹, que estabelece o RJSEL, pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado (RSEE) e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais².

Um dos objetivos do trabalho é aferir, com base no estudo das empresas municipais pertencentes ao município de Lisboa, se as empresas pertencentes ao SEL cumprem o disposto no RJSEL. Ao longo do presente capítulo pretendemos dar a conhecer as normas que estão contidas no diploma.

3.1. O RJSEL (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro)

Este regime aplica-se às empresas constituídas depois de 1 de janeiro de 2007, data de entrada em vigor da Lei, e às empresas municipais constituídas anteriormente a 1 de janeiro de 2007, uma vez que estas tinham o dever de adequar os seus estatutos ao RJSEL, no prazo máximo de dois anos a contar da sua publicação³.

Sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira, a decisão de criação de empresas, bem como a decisão de tomada de uma participação que confira influência dominante, deve ser precedida dos necessários estudos técnicos, demonstrando-se a viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial⁴.

Em termos gerais, o processo de criação de entidades empresariais que integram o SEL pode ser esquematizado da seguinte forma:

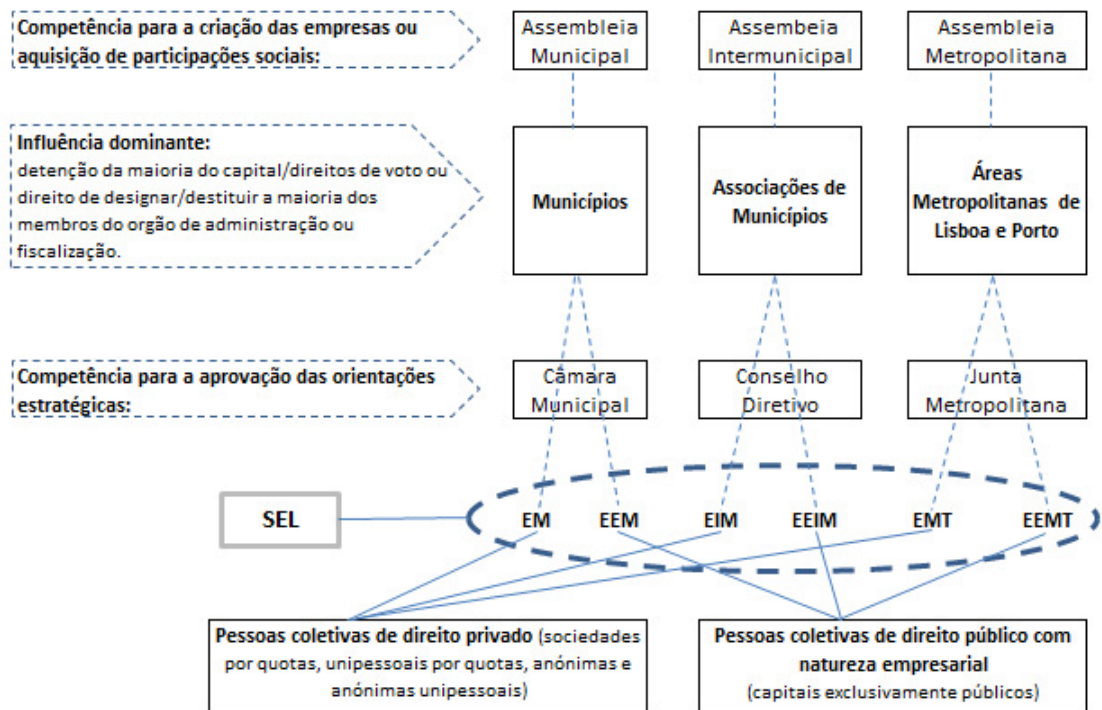
¹ Entretanto alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro.

² Artigo 6.º do RJSEL

³ Artigo 48.º, n.º 1 do RJSEL

⁴ Artigo 9.º, n.º 1 do RJSEL

Figura 1 – Criação de entidades empresariais que integram o SEL



fonte: elaboração própria com base na Lei n.º 53-F/2006

O RJSEL estabelece regras específicas para a constituição das entidades empresariais locais de natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, respetivamente EEM, EEIM e EEMT. São pessoas coletivas de direito público com natureza empresarial que se regem pelas normas do capítulo VII do RJSEL e, subsidiariamente, pelas restantes normas do referido diploma. O mesmo regime também se aplica às empresas, de natureza municipal e intermunicipal, constituídas nos termos da LEMIR, publicada pela Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, existentes à data de entrada em vigor da Lei 53-F/2006.⁵

As empresas que integram o SEL têm obrigatoriamente como objeto a exploração de atividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil.⁶

⁵ Artigo 33.º, n.º 1 e artigo 34.º, n.ºs 1 e 2 do RJSEL

⁶ Artigo 5.º, n.º 1 do RJSEL

O RJSEL define cada grupo de empresas, segundo o objeto social que prosseguem, e estabelece os princípios pelos quais se devem orientar. Essa informação encontra-se resumida na tabela seguinte:⁷

Tabela 1 – Definição das empresas que integram o SEL segundo o objeto social

Empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral	Empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional	Empresas encarregadas da gestão de concessões
Objeto social deve-se inserir no âmbito das atribuições da autarquia ou associação de municípios respetiva, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência.		
Devem assegurar: <ul style="list-style-type: none">• A universalidade e continuidade dos serviços prestados;• A satisfação das necessidades básicas dos cidadãos;• A coesão económica e social local ou regional;• A proteção dos utentes.	Devem assegurar: <ul style="list-style-type: none">• A promoção do crescimento económico local e regional,;• A eliminação de assimetrias;• O reforço da coesão económica e social local ou regional.	<ul style="list-style-type: none">• Não se integram nas classificações anteriores;• Têm por objeto a gestão de concessões atribuídas por entidades públicas.
Celebração de contratos de gestão com as entidades participantes onde se defina: <ul style="list-style-type: none">• O fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual;• A finalidade da mesma, bem como a eficácia e eficiência que se pretende atingir, concretizados num conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.	Celebração de contratos-programa com as entidades participantes onde se defina: <ul style="list-style-type: none">• O seu objeto e missão;• As funções de desenvolvimento económico local e regional a desempenhar;• O montante das comparticipações públicas que as empresas têm o direito de receber como contrapartida das obrigações assumidas.	Celebração de contratos com as entidades públicas concedentes e com as concessionárias, nos quais se identificam: <ul style="list-style-type: none">• Os direitos e obrigações do concedente que são assumidos pelas concessionárias;• Os poderes de fiscalização que se mantêm na entidade pública.
O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da: <ul style="list-style-type: none">• Adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral;• Negociação prévia com os acionistas de direito público dos termos que regulam as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual da atividade.		Não é permitida qualquer forma de financiamento por parte das entidades participantes às empresas encarregadas da gestão de concessões.

fonte: elaboração própria com base na Lei n.º 53-F/2006

No exercício da sua atividade, as empresas estão sujeitas às regras gerais de concorrência, nacionais e comunitárias e, das relações com as entidades participantes no capital social, não podem resultar situações que, sob qualquer forma, sejam suscetíveis de impedir ou falsear a concorrência no todo ou em parte do território nacional⁸.

O RJSEL estabelece ainda um regime de consolidação financeira que não existia na lei anteriormente em vigor⁹. De acordo com o n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL, as entidades participantes no capital da empresa deverão assumir a responsabilidade de manter o

⁷ Artigos 18.º, 20.º, 21.º e 23.º do RJSEL

⁸ Artigo 10.º, n.º 1 e 2 do RJSEL

⁹ Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto

equilíbrio das contas e, sempre que o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa.

Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas, os empréstimos contraídos pelas empresas relevam para os limites da capacidade de endividamento dos municípios. Não é permitido às empresas concederem empréstimos às entidades participantes nem estas poderão conceder empréstimos a empresas do SEL.¹⁰

No que respeita aos órgãos de gestão das empresas, com quem são celebrados contratos de gestão, a lei dispõe o seguinte¹¹:

- É proibido o exercício simultâneo de funções nas câmaras municipais e de funções remuneradas, a qualquer título, nas empresas municipais;
- É igualmente proibido o exercício simultâneo de mandato em assembleia municipal e de funções executivas nas empresas municipais detidas ou participadas pelo município no qual foi eleito;
- As remunerações dos membros dos órgãos de administração das empresas são limitadas ao índice remuneratório do presidente da câmara respetiva, se forem de âmbito municipal, ou ao índice remuneratório dos presidentes das câmaras de Lisboa e do Porto, se forem de âmbito intermunicipal ou metropolitano.

O controlo financeiro da legalidade das empresas compete à IGF, sem prejuízo das competências atribuídas pela lei ao TC.¹²

De acordo com o artigo 28.º do RJSEL, a fiscalização das empresas é obrigatoriamente exercida por um revisor ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas, a quem são atribuídas diversas competências, entre as quais:

- Remeter semestralmente ao órgão executivo do município, da associação de municípios ou da região administrativa, consoante o caso, informação sobre a situação económica e financeira da empresa;

¹⁰ Artigo 32.º do RJSEL

¹¹ Artigo 47.º, n.ºs 1, 2 e 3 do RJSEL

¹² Artigo 26.º, n.ºs 2 e 3 do RJSEL

- Emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional, bem como sobre o relatório do conselho de administração e contas do exercício;
- Emitir parecer sobre o valor das indemnizações compensatórias a receber pela empresa;

Para além dos documentos de prestação de contas que deverão ser elaborados anualmente com referência a 31 de dezembro, e que vêm elencados no artigo 29.º do RJSEL, as empresas devem ainda facultar os seguintes elementos à câmara municipal, ao conselho diretivo da associação de municípios ou à junta metropolitana, consoante o caso¹³:

- “a) Projetos dos planos de atividades anuais e plurianuais;*
- b) Projetos dos orçamentos anuais, incluindo estimativa das operações financeiras com o Estado e as autarquias locais;*
- c) Documentos de prestação anual de contas;*
- d) Relatórios trimestrais de execução orçamental;*
- e) Quaisquer outras informações e documentos solicitados para o acompanhamento da situação da empresa e da sua atividade, com vista, designadamente, a assegurar a boa gestão dos fundos públicos e a evolução da sua situação económico-financeira.”*

A Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, que procede à alteração da Lei n.º 53-F/2006, vem estabelecer novas regras imperativas de transparência e informação no funcionamento do SEL. Foi imposta às empresas a obrigatoriedade de elaborar “planos de investimento anuais e plurianuais e respetivas fontes de financiamento”, e foi aditado o artigo 27.º-A que indica uma série de informação que as empresas devem manter atualizada na sua página da internet.

A Lei n.º 55/2011 vem igualmente suspender a criação de novas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, bem como a aquisição de participações sociais por estas. Estas alterações surgem na sequência dos objetivos que constam do MoU e do DVRAL (GMAAP, 2011) e das reformas que se pretendem implementar na Administração Local e da qual faz parte o SEL.

¹³ Artigo 27.º do RJSEL

Em maio de 2012 deu entrada na Assembleia da República a proposta de Lei n.º 58/XII que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e que revoga a Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, e a Lei 55/2011, de 15 de novembro¹⁴.

¹⁴ A proposta de lei encontra-se em fase de apreciação pública de acordo com a informação constante da página de internet:
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36975> acedido em 5 de junho de 2012

4. DESENHO DA INVESTIGAÇÃO

Ao longo do presente capítulo é definido o desenho da investigação. Primeiramente são expostos os objetivos e as questões do estudo e, de seguida, são identificados a técnica de investigação e o método de recolha de informação utilizados.

4.1. Objetivos e questões do estudo

“(...) a principal mensagem do Livro Branco é a de que o enquadramento jurídico do SEL necessita de uma revisão urgente, de forma a: privilegiar a simplicidade dos modelos ou tipos jurídicos que podem revestir as empresas do SEL; promover a informação clara sobre o motivo da sua criação e as condições de funcionamento das empresas, definir as condições de sustentabilidade e das atividades desenvolvidas pelas empresas, definir as bases do quadro de relacionamento entre as empresas e as autarquias locais.” (Martins *et al.*, 2011)

A comissão de acompanhamento, constituída com o objetivo de caracterizar o SEL, recomendou às instâncias político-legislativas que o RJSEL fosse corrigido em tudo o que respeita às relações financeiras entre as empresas e os respetivos sócios, em especial, quanto ao sentido de alcance do equilíbrio de contas.

O RJSEL prevê que as situações de desequilíbrio podem ser aferidas numa ótica plurianual, referindo-se apenas à apresentação de um plano à IGF¹. Este facto reforça a necessidade de uma melhor monitorização desta dimensão, bem como a importância de assegurar um reporte tempestivamente correto dos dados financeiros destas empresas (DGAL, 2010).

O LBSEL (Martins *et al.*, 2011) menciona ainda o facto de a atribuição de subsídios às EM nem sempre se revestir de contornos transparentes, o que leva a antever a existência de situações em que as formalidades constantes da lei, a este propósito, não são cumpridas.

¹ Artigo 31.º, n.º 5 do RJSEL

Perante o cenário acima descrito, em que é feita alusão ao possível incumprimento da Lei por parte das EM, um dos objetivos do presente trabalho é saber até que ponto é que as EM cumprem o disposto no RJSEL, nomeadamente no que se refere à regra de equilíbrio de contas e de atribuição dos subsídios.

É de esperar que a análise empírica revele situações claras de incumprimento de normas contidas no RJSEL.

O LBSEL (Martins *et al.*, 2011) realça a necessidade de definição de condições de sustentabilidade como um dos aspetos a ter em conta na revisão do enquadramento jurídico do SEL. Neste seguimento, a proposta da nova Lei vem definir os critérios quantitativos de dissolução das empresas locais.

Estudos anteriores concluem pela inexistência de separação de competências entre a administração das empresas e os detentores de capital que tem um impacto relevante no tipo de gestão levada a cabo (Rodrigues, 2005; Ramos, 2007b). Muitos autarcas foram levados a constituir empresas para vencerem obstáculos meramente burocráticos ou restrições legais (Cruz, 2008) sendo que, em muitos casos, o sócio (a autarquia) é ao mesmo tempo o principal cliente da empresa (Ramos, 2007b).

A ausência de uma fronteira clara entre os dois agentes (órgão de gestão e detentor de capital) leva a questionar até que ponto é que as contas das EM espelham a sua verdadeira situação económica e financeira.

O outro objetivo do presente trabalho é procurar identificar se não terão ocorrido factos quantificáveis que violem os preceitos legais em vigor e que influenciam significativamente as Demonstrações Financeiras (DF) das EM. A confirmar-se a existência desses factos, a aplicação dos critérios quantitativos de dissolução poderão não ser suficientes para avaliar se uma empresa é ou não economicamente viável.

No contexto descrito, definem-se as seguintes questões de investigação que são o alvo do nosso estudo empírico:

- 1- Será que as empresas municipais cumprem o disposto no RJSEL?

- 2- Será que os critérios (quantitativos) de dissolução das empresas municipais constantes da proposta da nova Lei são suficientes para qualificarem a situação económico-financeira de uma empresa?

4.2. Técnica de investigação – Estudo de caso

A resposta às questões de investigação identificadas no ponto anterior só é possível mediante a análise exaustiva de um conjunto de informação de diversa origem e natureza relacionada com a realidade que se pretende estudar. Neste contexto, considera-se que o método de “estudo de caso” é o método de investigação que melhor se adequa aos objetivos de investigação definidos.

O estudo de caso é uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenómeno atual dentro do seu contexto de vida real, onde as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidência são utilizadas (Yin, 1990 citado por Campomar, 1991). O estudo intensivo de um caso permite a descoberta de relações que não seriam encontradas de outra forma, sendo as análises e inferências em estudos de casos feitas por analogia de situações, respondendo principalmente às questões do tipo “porquê?” e “como?” (Campomar, 1991).

A resposta às questões de investigação definidas será realizada através do estudo de caso das EM pertencentes ao município de Lisboa. Neste contexto, foram objeto do nosso estudo cinco entidades:

- **EPUL** – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa
Objeto social: Urbanização e Renovação Urbana
- **EMEL** – Empresa Pública Municipal de Mobilidade de Lisboa, EEM
Objeto social: Gestão do serviço de estacionamento público no município de Lisboa, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela Câmara Municipal de Lisboa (CML)

- **GEBALIS** – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EEM
Objeto social: Promoção do desenvolvimento local – gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais
- **EGEAC** – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, EEM
Objeto social: Gestão de equipamentos e animação cultural
- **Lisboa Ocidental SRU** – Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM
Objeto social: Sociedade de Reabilitação Urbana

À definição do objeto de estudo, presidiram algumas opções, designadamente a escolha de um conjunto de empresas de um município em detrimento da escolha de empresas do mesmo setor de atividade, bem como, a escolha do município de Lisboa.

A primeira opção decorre do facto de permitir obter uma visão alargada sobre empresas municipais que se dedicam a atividades distintas, nomeadamente em termos de resposta à primeira questão de investigação, tendo em conta que o RJSEL estabelece limitações quanto ao próprio objeto social.

Quanto à escolha do município de Lisboa, a mesma deve-se aos seguintes factos:

- É o concelho com maior n.º de habitantes (Carvalho *et al.*, 2012) o que significa, à partida, que as empresas que lhe pertencem estão entre as EM de maior dimensão por abrangerem um vasto leque populacional;
- Três das empresas estão entre as 35 que têm melhores resultados económicos em 2010 (Carvalho *et al.*, 2012), o que constitui um bom ponto de partida para a análise da 2.ª questão de investigação;
- Quanto maior o número de habitantes de um concelho, mais complexa se torna, à partida, a sua gestão e organização devido à existência de um maior número de infraestruturas e equipamentos. Assim, a probabilidade de encontrar informação disponível relevante é, em princípio, maior.

A impossibilidade de generalização dos resultados é vista como uma limitação inerente ao método do estudo de caso. No entanto, Eisenhardt, *et al.* (2007) consideram que a construção de teorias a partir de estudos de caso é uma estratégia de investigação

relevante que constitui a base de um grande número de estudos influentes. Esperamos portanto poder dar um contributo para o conhecimento da realidade das empresas municipais em Portugal.

4.3. Método de recolha de informação

Yin (2003) identifica seis fontes de recolha de informação no âmbito de um estudo de caso: documentação; registos de arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefactos físicos. A utilização de múltiplas fontes de obtenção de dados deve ser um dos princípios a seguir no âmbito do processo de recolha de informação.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, recorreu-se à documentação e aos registos de arquivo. Yin (2003) refere que é provável que a informação documental seja relevante para todos os estudos de caso. Ela pode assumir muitas formas e tem a vantagem de ser estável, podendo ser revista de forma repetida. É exata e tem uma ampla cobertura. Os registos de arquivo apresentam as mesmas vantagens que a documentação, para além de serem precisos e quantitativos.

A informação utilizada no presente estudo foi recolhida dos sítios eletrónicos do município de Lisboa, das EM que lhe pertencem, da DGAL e do TC e compõe-se de:

- **Sítio eletrónico da CML²:**

- Dados sobre a história da CML e as empresas municipais que lhe pertencem;
- Documentos de arquivo;
- Boletins Municipais dos anos de 2004 a 2011;
- DF, Relatórios de Gestão e Relatórios de Gestão consolidados da CML, dos diversos anos.

- **Sítios eletrónicos das EM³:**

- Estatutos;
- Relatórios e Contas (R&C) dos diversos anos.

² <http://www.cm-lisboa.pt>

³ <http://www.epul.pt>; <http://www.emel.pt>; <http://www.gebalis.pt>; <http://www.egeac.pt> e <http://www.lisboaocidentalsru.pt>

- **Sítio eletrónico da DGAL⁴:**

- Informação sobre as EM do município de Lisboa

- **Sítio eletrónico do TC⁵:**

- Relatórios de auditoria relacionados com a CML, com EM em geral e com as EM pertencentes à CML, em especial.

⁴ <https://appls.portautarquico.pt>)

⁵ <http://www.tcontas.pt>

5. ESTUDO EMPÍRICO

O presente trabalho procura responder às questões de investigação referidas no capítulo anterior, recorrendo à observação dos dados recolhidos relativamente às empresas municipais pertencentes ao município de Lisboa.

Neste capítulo, começamos por descrever o município de Lisboa, e as empresas municipais que lhe pertencem. De seguida, e tendo presente a 1.^a questão da investigação (Será que as empresas municipais cumprem o disposto no RJSEL?) procuramos aferir, com base na informação disponível, se cada empresa e o próprio município cumprem os requisitos legais constantes do RJSEL. Para cada uma das empresas, são analisados os seguintes pontos:

- Constituição da empresa
- Estatutos
- Objeto social
- Celebração de contratos-programa / contratos de gestão
- Consolidação financeira e equilíbrio de contas

Será ainda abordada a questão do relacionamento da CML com as empresas do SEL, de uma forma geral.

Depois, e com o intuito de responder à segunda questão de investigação (Será que os critérios (quantitativos) de dissolução das empresas municipais constante da proposta da nova Lei são suficientes para qualificarem a situação económico-financeira de uma empresa?), são analisados os dados económico-financeiros de cada uma das empresas com referência aos exercícios de 2009 a 2011.

5.1. Descrição do município de Lisboa e identificação das empresas municipais que o compõem

O concelho de Lisboa abrange a área de 84 km² e a sua população residente total, de acordo com o Censos 2011, é de 545.254¹. Trata-se do município português com maior número de habitantes, sendo 53 o número de freguesias que o compõem (Carvalho *et al.*, 2012).

Em termos de análise de execução orçamental, e de acordo com a informação constante do AFMP (Carvalho *et al.*, 2012), o município de Lisboa foi o que encabeçou a lista dos municípios com maior independência financeira entre 2006 e 2008. É também o município com maiores resultados económicos, em termos absolutos, no triénio 2008-2010. Em termos de resultados económicos, por habitante, e relativamente ao exercício de 2010, o município de Lisboa ocupa a nona posição.

De acordo com a página da internet do município de Lisboa, as entidades que constam do separador “Empresas Municipais” são as seguintes:²

- EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural
- EMEL – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa
- EPUL – Empresa Pública Municipal de Urbanização de Lisboa
- GEBALIS – Gestão de Bairros Municipais de Lisboa
- Lisboa E – Nova – Agência Municipal de Energia e Ambiente
- Lispolis – Associação para o Polo Tecnológico de Lisboa
- MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa
- OML – Orquestra Metropolitana de Lisboa
- Lisboa Ocidental SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana

Apenas a EGEAC, a EMEL, a EPUL, a GEBALIS e a Lisboa Ocidental SRU são consideradas entidades pertencentes ao SEL de acordo com o RJSEL. São estas as

¹ Fonte: <http://www.cm-lisboa.pt/?idc=4>, acedido em 6 de junho de 2012

² Fonte: <http://www.cm-lisboa.pt/?idc=4>, acedido em 6 de junho de 2012

entidades que vêm indicadas, como pertencendo ao SEL, no relatório de gestão da CML relativo ao exercício de 2011.

A Lisboa E – Nova e a Lispolis são associações de direito privado sem fins lucrativos. A MARL é uma sociedade anónima de capitais públicos e a OML é gerida pela Metropolitana que é uma instituição cultural sem fins lucrativos.³

As empresas municipais, do tipo EM ou EEM, consideradas como pertencendo ao município de Lisboa em 2010, segundo o AFMP (Carvalho *et al.*, 2012), são a EMEL, a GEBALIS, a EGEAC, a EPUL e a Lisboa Ocidental SRU. De acordo com a mesma fonte, existia ainda a empresa municipal SRU Oriental – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, que foi extinta em 2010.

A lista, permanentemente atualizada, de todas as entidades do SEL constante da página de internet da DGAL⁴, a que alude o n.º 7 do RJSEL, inclui as seguintes entidades pertencentes ao município de Lisboa:

Tabela 2 – Entidades pertencentes ao município de Lisboa

Designação	Objecto	CAE	Data de constituição
EGEAC- Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural EEM	Gestão de equipamentos e animação cultural	91020	14-02-1996
EMEL - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EEM	Gestão do serviço de estacionamento público no Município de Lisboa, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela CML	52213	14-07-1994
EPUL - Empresa de Urbanização de Lisboa, EEM	Urbanização e renovação urbana	41100	31-12-1971
GEBALIS - Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EEM	Promoção do desenvolvimento local - gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais	68321	28-11-1995
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM	Sociedade de Reabilitação Urbana	41200	14-07-2004

(fonte: lista das empresas municipais e intermunicipais, actualizada em 2011/02/14, disponível na página de internet <http://appls.portalarquico.pt>)

Com base na informação disponibilizada nas diversas fontes (CML, DGAL e AFMP), as empresas municipais pertencentes ao município de Lisboa, em atividade em 31/12/2011, e que serão alvo do nosso estudo são, por data da sua constituição, a EPUL, a EMEL, a GEBALIS, a EGEAC e a Lisboa Ocidental SRU.

³ Fonte: <http://www.lisboanovoa.org>; <http://www.lispolis.pt>, <http://www.marl.pt> e <http://www.metropolitana.pt>, acedidos em 6 de junho de 2012.

⁴ Fonte: <http://appls.portalarquico.pt>, acedido em 6 de junho de 2012

5.2. Estudo sobre o enquadramento legal

5.2.1. EPUL

A) Constituição da empresa

A Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), cujo capital social é integralmente detido pela CML, é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, e destina-se a auxiliar e desenvolver a ação municipal no estudo e na execução de empreendimentos urbanísticos⁵. A empresa foi criada pelo Decreto-Lei n.º 613/71, de 31 de dezembro, no seguimento da exposição, feita pela CML ao Governo, sobre as vantagens de se subordinarem a moldes de gestão empresarial os estudos respeitantes à urbanização ou remodelação de áreas a determinar, bem como a execução das obras respetivas.

Em termos de enquadramento legal, a EPUL é uma EEM abrangida pelo capítulo VII e restantes normas do RJSEL.

O facto de a EPUL ter sido constituída por ato legislativo deve-se à inexistência, à data, de um regime jurídico comum aplicável à criação de empresas públicas municipais.

B) Estatutos

Aquando da criação da EPUL, foram publicados no mesmo diploma legal os estatutos pelos quais a empresa se rege. Até à entrada em vigor da LEMIR e uma vez que a empresa foi criada por decreto-lei, quaisquer alterações aos estatutos da EPUL teriam que ser efetuadas por ato legislativo.

Com a entrada em vigor da LEMIR, e de acordo com o estipulado no artigo 42.º, as empresas municipais já constituídas deveriam adequar os seus estatutos ao disposto na lei, no prazo máximo de um ano a contar da data da sua publicação. Até à data da revogação da Lei n.º 58/98, os estatutos da EPUL nunca chegaram a ser adequados ao disposto no referido normativo legal.

⁵ Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 613/71, de 31 de dezembro

O TC (2007) pronunciou-se sobre esta matéria recomendando à CML que, não tendo cumprido o disposto na Lei n.º 58/98 no prazo legal, e porque já se encontravam derogadas as estipulações estatutárias contrárias à disciplina introduzida por essa lei, deveria proceder à adaptação dos estatutos dando cumprimento ao disposto na Lei n.º 53-F/2006. A recomendação foi repetida pelo TC (2010a) no relatório de auditoria *“Endividamento e relações financeiras com o setor empresarial do Município de Lisboa”*.

O n.º 1 do artigo 48.º do RJSEL estipula que as empresas municipais e intermunicipais já constituídas devem adequar os seus estatutos ao disposto na referida lei, no prazo máximo de dois anos a contar da data da publicação do RJSEL. Caso não tenham sido revistos e adaptados, o disposto no RJSEL prevalece sobre os estatutos das entidades⁶. A disponibilização dos estatutos na página da Internet é uma das informações que as empresas municipais estão obrigadas a manter permanentemente atualizadas⁷. Constatase, pela consulta da respetiva página⁸, que os estatutos da empresa não foram adequados ao RJSEL. Assim sendo, e uma vez ultrapassado o prazo para o fazer, o disposto no RJSEL prevalece sobre os estatutos da empresa.

Não obstante a prevalência do RJSEL, constata-se que os estatutos da empresa continuaram a ser aplicados, depois de 31/12/2008, contrariando o disposto no RJSEL, nas situações que a seguir se descrevem:

- A denominação adotada pela empresa mantém-se EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, não tendo sido acrescida a indicação da sua natureza, EEM, conforme disposto no artigo 36.º do RJSEL. Realça-se o facto de, na lista das entidades empresariais municipais, constante da página da internet da DGAL⁹, ter sido acrescida a sigla EEM à denominação original da empresa.

⁶ Artigo 48.º, n.º 2 do RJSEL

⁷ Artigo 27-A do RJSEL, aditado pela Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro

⁸ Fonte: http://www.epul.pt/archive/doc/Estatutos_EPUL.pdf, acedido em 14 de junho de 2012

⁹ Fonte: <https://appls.portalautarquico.pt>, acedido em 6 de junho de 2012

- A empresa aplicou o artigo 40º dos seus estatutos, relativamente ao exercício de 2009, que estipula que, quando a conta de ganhos e perdas de um exercício encerre com lucros, o conselho de administração atribuirá 20% à CML, a título de participação nos lucros da empresa. A EPUL atribuiu a importância de €40.995,43 à CML, correspondente a 20% do resultado líquido, não obstante os Resultados Operacionais acrescidos dos encargos financeiros se apresentarem negativos em mais de 10 milhões de euros, o que obriga a uma transferência por parte da CML para equilíbrio de contas de acordo com o artigo 31.º do RJSEL. O Capital Próprio também se apresenta negativo em mais de 12 milhões de euros, em 31/12/2009¹⁰, o que corresponde à perda de mais de metade do capital para efeitos do disposto no artigo 35.º do CSC.

A este propósito o relatório de auditoria do TC (2011) à EPUL refere que a supracitada disposição *“levou a que a EPUL, mesmo apresentando uma situação líquida negativa, tenha a título de dividendos, atribuído resultados ao acionista. Como se viu, a empresa espelha nas suas contas um capital próprio negativo desde 2007, ascendendo a €1.048.733,47, o valor dos resultados atribuídos ao acionista, desde essa data.”*

A distribuição de lucros nestas condições contraria o disposto nos artigos 32.º (Limite da distribuição de bens aos sócios) e 33.º (Lucros e reservas não distribuíveis) do CSC e, consequentemente, o disposto no artigo 6.º do RJSEL segundo o qual as empresas se regem subsidiariamente pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais.

Quanto à proposta de aplicação de resultados, o órgão de fiscalização da empresa referiu no seu parecer que a mesma se afigurava adequada¹¹.

Relativamente ao exercício de 2010, em que o Resultado Líquido apurado foi de €5.170.941,25, a proposta de aplicação de resultados foi a seguinte¹²:

“Nos termos dos artigos 38º e 40º dos Estatutos da EPUL e dos artigos 32 (limite de distribuição de lucros aos sócios) e 33 (lucros e reservas não distribuíveis) do

¹⁰ R&C da EPUL de 2009

¹¹ Em anexo ao R&C da EPUL de 2009

¹² R&C da EPUL de 2010

código das Sociedades Comerciais, propõe-se a seguinte aplicação do Resultado Líquido de 2010, no valor de 5.170.941,25 €:

- 258.547,06 € (5%) para a Reserva Legal;
- 258.547,06 € (5%) para a Reserva de Investimentos;
- 4.653.847,13 € (90%) para Resultados Transitados”

Do exposto, constata-se que em 2010, com um capital próprio já positivo, a EPUL não aplicou o disposto no artigo 40.º dos seus estatutos, conforme tinha feito relativamente ao exercício de 2009, observando o disposto no CSC.

- De acordo com o artigo 51.º dos estatutos, a empresa goza de isenção de contribuições, impostos, taxas, custas judiciais, emolumentos, licenças administrativas e demais imposições de que beneficia a CML nos mesmos termos desta. Os R&C da empresa de 2009 e 2010 incluem a seguinte nota:

“A empresa está estatutariamente isenta do pagamento de imposto sobre o rendimento, em virtude do seu capital ser detido a 100% pela CML. Esta isenção não contempla os rendimentos de capitais nem a tributação autónoma.”

Os estatutos da empresa datam de 31 de dezembro de 1971 e são muito anteriores à data de entrada em vigor do Código do IRC que foi em 1 de janeiro de 1989. A alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º deste diploma legal refere o seguinte:

“Estão isentos de IRC o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais, bem como qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendidos os institutos públicos, com exceção das entidades públicas com natureza empresarial.” (sublinhado nosso)

Da leitura do preceito legal, resulta claro que, sendo a EPUL uma empresa pública com natureza empresarial, não poderá beneficiar de isenção de IRC.

Conforme já se referiu, o artigo 6.º do RJSEL estipula que as empresas se regem pelo referido regime, pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo RSEE e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais. O n.º 4 do artigo 7.^{o13} do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, que instituiu o RSEE, refere que “as

¹³ Na redação em vigor a partir de 01/01/2011, dada pela Lei 55-A/2010. Corresponde ao anterior n.º 2 do artigo 7.º

empresas públicas estão sujeitas a tributação direta e indireta, nos termos gerais”.

Conclui-se, portanto, que a não sujeição dos rendimentos da empresa a imposto contraria o disposto no RJSEL e constitui uma situação de concorrência desleal relativamente a entidades privadas que prestam, ou poderiam prestar, os mesmos serviços.

C) Objeto social

A EPUL prossegue as suas atribuições na área do concelho de Lisboa podendo, com autorização do Governo, ser-lhe confiada a realização de estudos urbanísticos ou de urbanização ou de renovação urbana em outras áreas.¹⁴

O artigo 3.º dos estatutos da empresa define quais são as atribuições da EPUL:

- “a) Os estudos relativos à urbanização ou renovação urbana das áreas que para o efeito lhe sejam indicadas;*
- b) A realização de obras convenientes à urbanização ou renovação urbana de áreas de que for encarregada.”*

É considerada uma “empresa encarregada da promoção do desenvolvimento local”, de acordo com o disposto no artigo 21.º do RJSEL.

O TC (2011) faz referência à intervenção da EPUL em contratos-programa de desenvolvimento desportivo que configuram a “*participação da empresa em atividade alheia ao seu objeto social*”. A finalidade essencial desses contratos-programa, segundo o relatório, “*é a oferta de incentivos à construção de infraestruturas e equipamentos desportivos*”. Os contratos a que o TC se refere são os seguintes:

- A) Contrato-programa celebrado entre a CML, a EPUL, o Sport Lisboa e Benfica (SLB) e a empresa Benfica Estádio, Construção e Gestão de Estádios, S. A., em 25 de julho de 2002.
- B) Contrato-programa celebrado entre a CML, a EPUL e o Sporting Clube de Portugal (SCP), em 5 de agosto de 2002.

¹⁴ Artigo 2.º dos estatutos da EPUL

Os contratos-programa tiveram por objeto regular a participação e colaboração da CML e da EPUL no apoio e incentivo à construção, pelo SLB e pelo SCP, de infraestruturas e equipamentos desportivos.

Uma das obrigações assumidas pela EPUL, relativamente ao contrato-programa celebrado com o SLB, foi, segundo o relatório do TC (2011), *“o estabelecimento de um acordo de associação com a CML e o SLB, para a construção, pela EPUL, de 200 fogos (...), para venda a jovens, em condições a definir em instrumento contratual a aprovar posteriormente, dividindo entre si os proventos líquidos dessa operação”*. Em 15 de abril de 2003, a EPUL e o SLB celebraram um contrato autónomo para regulamentar a execução do contrato-programa no que se refere a este ponto.

O SLB, comprometeu-se a cooperar na comercialização dos fogos e foi estabelecido que os proveitos seriam divididos em partes iguais apenas entre a EPUL e o SLB. A EPUL declarou, com a aceitação do SLB, que *“(...) o montante estimado do encaixe financeiro de cada uma das partes (...) será de €9.975.000 (...)”*, montante esse que seria posto à disposição do clube até 31/12/2004, independentemente de terem sido gerados fundos com a comercialização dos fogos.

As duas entidades reconheceram ainda que *“(...) o SLB se associa ao projeto de desenvolvimento imobiliário (...) em função, exclusivamente, do encaixe financeiro que a EPUL, nos termos descritos (...) lhe assegurou, seja no que respeita ao seu valor, seja no que respeita ao prazo limite da sua realização”*.

Relativamente ao contrato-programa assinado com o SCP, a CML, a EPUL e o SCP também se comprometeram a estabelecer um acordo de associação para a construção, pela EPUL, de 200 fogos, para venda a jovens em condições a definir. Em 16 de maio de 2003 foi assinado um contrato autónomo entre a EPUL e o SCP, em que o teor das obrigações e direitos assumidos por cada uma das partes é idêntico ao estabelecido no contrato celebrado entre a EPUL e o SLB.

Em suma, a EPUL veio a adiantar a quantia de €9.975.000,00 a cada um dos clubes, em 31 de dezembro de 2004, sem que as obras de construção dos empreendimentos tivessem sido iniciadas.

Relativamente aos contratos autónomos assinados entre a EPUL e cada um dos clubes, o TC refere o seguinte:

“A construção e comercialização de um empreendimento desta natureza constituem atividades que se inserem no objeto social da empresa. Porém, verifica-se uma desproporção entre o esforço de investimento, que ficou essencialmente a cargo da EPUL, e a forma de repartição do retorno esperado, revelando que a operação em causa configura uma forma de apoio financeiro ao clube desportivo.”

Acresce ainda que *“não foram fornecidos pela empresa elementos que permitissem conhecer como foi determinada a previsão de lucros, na ordem de €100.000,00 por fogo (...)”*

O órgão de fiscalização da empresa, na Certificação Legal de Contas (CLC) ¹⁵ que faz da empresa, relativamente aos exercícios de 2004 a 2011, apresenta como reserva o facto de a EPUL ter adiantado a verba de 9.975 mil euros a cada um dos clubes em 31 de dezembro de 2004 sem que as obras se tenham iniciado, não se podendo concluir se os RL provenientes da respetiva venda serão suficientes para justificar o valor dos adiantamentos por conta de lucros entretanto efetuados.

A EPUL, no que se refere aos contratos assinados com o SLB e com o SCP, não teve em conta os princípios de gestão preconizados no artigo 7.º do RJSEL.

D) Celebração de contratos-programa

“As empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local e regional devem celebrar contratos-programa onde se defina pormenorizadamente o seu

¹⁵ Em anexo aos R&C da EPUL de 2004 a 2011

objeto e missão, bem como as funções de desenvolvimento económico local e regional a desempenhar.”¹⁶

Dos contratos-programa deve constar obrigatoriamente o montante das participações públicas que as empresas têm o direito de receber como contrapartida das obrigações assumidas. Não são admissíveis quaisquer formas de subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital que não se encontrem previstos no RJSEL.¹⁷

A obrigatoriedade de celebração de contratos-programa com a definição do montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber, já se encontrava prevista no artigo 31.º da LEMIR, revogada pelo RJSEL.

O relatório de auditoria do TC (2010a) à CML, que abarcou a análise das relações financeiras com o SEL, no triénio de 2005 a 2007, dá conta da existência de uma transferência da CML para a EPUL, em 2005, no montante de €82.199, que não foi objeto de contratualização. A transferência foi autorizada por deliberação camarária e destinou-se a apoiar a empresa pela realização de um estudo de mercado imobiliário e habitação, integrado no plano de atividades da empresa.

O relatório do TC (2011), que teve por base a apreciação da situação económica e financeira da EPUL, no período de 2005 a 2009, e a análise de alguns projetos implementados pela empresa, concluiu o seguinte, relativamente ao projeto “Parque Mayer”:

- *“Em 12 de março de 2003, a EPUL e a EBAHL celebraram com a firma Gehry Partners, LLP um contrato tendo por objeto a prestação de serviços para a elaboração de estudos de urbanização e projeto de renovação urbana para a zona do Parque Mayer, não existindo evidência de ter pré-existido um documento formal da CML a encarregar a EPUL da contratação referida (...).*

- *O CA não contratualizou com a CML prazos de execução do projeto, a contraprestação ou modalidade de retorno do investimento e respetivas datas, nem tão-pouco os direitos e obrigações que ambas as partes deveriam assumir de modo a*

¹⁶ Artigo 23.º, n.º 1 do RJSEL

¹⁷ Artigo 23.º, n.º 2 e artigo 13.º do RJSEL

garantir a execução plena do projeto, ou cláusulas que estabelecessem compensações em caso de incumprimento imputável às partes.” (sublinhado nosso)

Um relatório de avaliação, elaborado em julho de 2009, solicitado pela EPUL a uma empresa externa, a que faz referência o relatório do TC (2011), conclui que nem sempre foram celebrados contratos-programa para todas as intervenções realizadas pela EPUL a pedido da CML. O relatório externo conclui também que vários projetos de urbanização/promoção imobiliária, foram iniciados sem que os exigidos estudos de viabilidade económica fossem adequadamente preparados. Constata-se, assim, que os princípios de gestão consagrados no artigo 7.º do RJSEL não foram devidamente implementados.

E) Consolidação financeira e equilíbrio de contas

De acordo com o n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL, a CML deverá realizar uma transferência financeira no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo. Essa transferência deverá ser feita no próprio ano, com recurso ao montante previsional que consta do orçamento da CML¹⁸. No caso do orçamento anual em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos, deve ser inserida uma verba suplementar no orçamento do exercício subsequente, efetuando-se a transferência no mês seguinte à data de encerramento das contas¹⁹. Caso estas disposições não sejam cumpridas, os empréstimos contraídos pelas empresas relevam para os limites da capacidade de endividamento da CML, de acordo com o n.º 1 do artigo 32.º do RJSEL.

Em 11 de dezembro de 2009, a CML transferiu para a EPUL a quantia de €1.208.266,92 correspondente ao resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros, referente ao ano de 2008 (TC, 2011). A transferência foi efetuada depois do prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 31.º, pelo que os empréstimos contraídos pela EPUL relevam para os limites da capacidade de endividamento do município.

¹⁸ Artigo 31.º, n.º 3 do RJSEL

¹⁹ Artigo 31.º, n.º 4 do RJSEL

Quanto ao exercício de 2009, em que o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros totalizou a importância de €10.416.611,26 negativos²⁰, não foi feita qualquer transferência por parte da CML, em 2009 ou nos anos subsequentes. A posição assumida pela CML é a de que os RL positivos equivalem a uma posição de equilíbrio, não se aplicando o disposto no n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL²¹. Refere ainda que o CSC regula as empresas municipais, designadamente, o nível de capitais próprios, conferindo aos sócios a tomada de medidas para a reposição desses capitais, a pelo menos 50% do capital social, nos casos de incumprimento dessa condição. Face ao entendimento de que os RL positivos correspondem a uma posição de equilíbrio, a CML não entrou em linha de conta com o endividamento líquido da EPUL, em 2010 e 2011, nos montantes de 143.005 e 111.961 mil euros, respetivamente, para efeitos de apuramento do endividamento do município.

O órgão encarregue da fiscalização da empresa chamou a atenção para o não cumprimento do disposto no artigo 31.º do RJSEL, relativamente ao exercício de 2009 no documento de CLC referente aos exercícios de 2010 e 2011.

Importa ainda fazer referência ao perdão parcial de dívida à EPUL, pela CML, no montante de €9.500.000,00, deliberado pela câmara em dezembro de 2009²², nos termos do disposto “na alínea d) do número 7 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, em articulação com o artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro e do número 5 do artigo 13.º dos estatutos da empresa”.

A utilização da figura do perdão de dívida com fundamento no artigo 31.º do RJSEL, suscitou ao TC a questão sobre a sua sustentabilidade legal, tendo o mesmo concluído que não existe disposição legal que permita o recurso a esta forma de extinção de dívida (TC, 2011).

²⁰ R&C da EPUL de 2009

²¹ Relatórios de Gestão de 2010 e 2011 da CML

²² 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 827, de 24 de dezembro de 2009

5.2.2. EMEL

A) Constituição da empresa

“A EMEL Empresa Pública Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EEM, foi criada pela deliberação n.º 73/AM/94, por proposta da Deliberação n.º 242/CM/94, de 14/07/94, e iniciou a sua atividade em 01/10/1994, (...). A Empresa tem como atividade principal a gestão do serviço público de estacionamento da cidade de Lisboa integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela Câmara Municipal de Lisboa.”²³.

A empresa, cujo capital social é detido a 100% pela CML, foi criada por deliberação da Assembleia Municipal, em data anterior à entrada em vigor da LEMIR, que implementou o primeiro regime que veio regulamentar as condições em que os municípios podem criar empresas dotadas de capitais próprios.

Em termos de enquadramento legal, a EMEL como entidade empresarial local, encontra-se abrangida pelo Capítulo VII da Lei n.º 53-F/2006 e, subsidiariamente pelas restantes normas da Lei.

B) Estatutos

Os estatutos da empresa foram aprovados pela mesma deliberação da Assembleia Municipal que criou a empresa, os quais foram posteriormente objeto de diversas alterações (TC, 2010b).

A alteração pela deliberação N.º 1337/CM/2008, publicada em 8 de janeiro de 2009, correspondeu à adaptação dos estatutos ao RJSEL. O prazo estipulado para a adequação dos estatutos previsto no n.º 1 do artigo 48.º do RJSEL, que terminava em 31 de dezembro de 2008, não foi cumprido.

²³ R&C da EMEL de 2011

C) Objeto social

De acordo com o n.º 1 do artigo 3.º dos estatutos da empresa, *“a EMEL é uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse geral e tem por objeto a gestão do serviço de estacionamento público no Município de Lisboa, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela Câmara Municipal de Lisboa”*.

Os números 2 e 3 do mesmo artigo referem ainda o seguinte:

“2- Incluem-se no objeto da EMEL:

- a) A construção, gestão, exploração e manutenção de locais de estacionamento público;*
- b) A elaboração e promoção de estudos e projetos de estacionamento, mobilidade e acessibilidade urbana.*

3- Compreendem-se ainda no objeto da EMEL todas as atividades acessórias necessárias à boa realização do seu objeto.”

A empresa é, portanto, uma “empresa encarregada da gestão de serviços de interesse geral” que se rege pelo capítulo II do RJSEL.

Importa realçar, no contexto do objeto social da empresa, os seguintes atos realizados pelo TC:

- **Auditoria orientada à relação contratual entre a EMEL e a STREET PARK – Gestão de Estacionamento, A. C. E., com referência ao exercício de 2005 (TC, 2009).**

O contrato celebrado com a STREET PARK surge na sequência da existência de atos de vandalismo, que tornavam inoperantes a quase totalidade dos parquímetros instalados, e por roubos de coletas que ameaçavam a sustentabilidade financeira da empresa no 1.º semestre de 2005. O Conselho de Administração entendeu, por isso, contratar os serviços de manutenção do parque de máquinas da empresa e a recolha das coletas na zona central de Lisboa a um Agrupamento Complementar de Empresas (ACE)

constituído para o efeito. Foi então contratada a STREET PARK, agrupamento formado pelas empresas que forneciam e prestavam assistência técnica/manutenção ao equipamento utilizado pela EMEL. (TC, 2009; R&C da EMEL, 2005)

Da análise efetuada ao contrato firmado entre as duas entidades, o TC concluiu o seguinte:

“O contrato celebrado é designado por “contrato de prestação de serviços de manutenção, coleta e apoio à fiscalização”, todavia, o seu âmbito não abrange apenas aquelas prestações, mas as vertentes fundamentais do negócio, opera a transferência dos riscos económicos da atividade e da responsabilidade da gestão do serviço público da EMEL para a STREET PARK. Através do contrato em causa, a EMEL, conjuntamente com a obtenção da prestação de serviços de manutenção e assistência técnica e de recolha das taxas de estacionamento, transferiu para a STREET PARK responsabilidades pela exploração da atividade na área do Eixo Central, através de um contrato misto que contém traços típicos de concessão de serviço.” (sublinhado nosso)

O relatório de auditoria continua, referindo que *“a figura da concessão por empresa municipal não tem previsão legal, nem sequer se encontra admitida a faculdade de a empresa municipal mandar terceiros para em seu nome e no seu interesse exercerem, ainda que parcialmente, a atividade para que foi criada”*.

O regime em vigor, à data da celebração do contrato de “prestação de serviços de manutenção, coleta e apoio à fiscalização”, segundo a EMEL, e de “concessão”, segundo o TC, era a LEMIR. O TC refere no relatório que, à luz da disciplina introduzida pela Lei n.º 58/98, não se compreenderia como poderia ser legalmente admissível que a assembleia municipal pudesse criar uma empresa e autorizar ou consentir que esta transferisse para terceiros o seu objeto, ainda que parcialmente.

Considerando agora os princípios estabelecidos no RJSEL, constata-se que as empresas municipais poderão apenas gerir concessões atribuídas por entidades públicas²⁴, não podendo assumir o papel de entidade concedente.

²⁴ Artigo 24.º do RJSEL

Uma das obrigações das empresas municipais encarregadas da gestão de concessões é a de celebrarem contratos com as entidades públicas concedentes e com as concessionárias²⁵. Deste preceito se depreende que a gestão de concessões envolve três figuras: a concedente, a concessionária e a gestora da concessão.

Conclui-se, portanto, que o contrato assinado entre a EMEL e a STREET PARK, que o TC concluiu ser de concessão de serviços, também não é legalmente admissível à luz do RJSEL.

- **Acórdão (TC, 2010b) e auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no âmbito da prestação de serviços relativos à vigilância dos Túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI, prestados pela EMEL durante os anos de 2008 e 2009, à CML (TC, 2012).**

A CML e a EMEL celebraram, em 9 de julho de 2007, um protocolo de cooperação através do qual a primeira atribuiu à segunda a obrigação de realizar a vigilância dos Túneis da Avenida João XXI e do Marquês de Pombal, assegurando o controlo da segurança no interior dos referidos túneis, de forma contínua, mediante a contrapartida de um pagamento mensal, por parte da autarquia. O protocolo entrou em vigor na data da respetiva assinatura, sendo válido até 31 de dezembro de 2007. A empresa continuou a assegurar, durante os anos de 2008 e 2009, os mesmos serviços de vigilância, não obstante o citado protocolo nunca ter sido renovado e sem ter recebido qualquer remuneração pelos mesmos. (TC, 2012)

Perante estes factos, o presidente da CML proferiu o Despacho de 28 de dezembro de 2009, que remeteu para fiscalização prévia do TC, em que (TC, 2010b):

*“- Reconhece a dívida da Câmara Municipal de Lisboa à EMEL, no montante de € 764.434,08, pelos serviços de vigilância prestados, nos anos de 2008 e 2009, nos referidos túneis;
- Autoriza o pagamento daquele montante com efeitos financeiros apenas no ano de 2010.”*

²⁵ Artigo 25.º, n.º 2 do RJSEL

O TC recusou o visto do referido Despacho do presidente da CML pelo Acórdão n.º 16/2010, de 27 de abril de 2010. Os órgãos de fiscalização do TC concluíram que a CML e a EMEL “*acordaram em que esta empresa realizasse para a autarquia serviços que não têm enquadramento no seu objeto social, quer à luz dos estatutos atuais quer dos anteriores*”. (TC, 2010b)

A capacidade jurídica da EMEL abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu objeto social, de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 35.º do RJSEL e no n.º 2 do artigo 1.º dos estatutos da EMEL.

O seu objeto social é, conforme já se referiu, “*a gestão do serviço de estacionamento público no Município de Lisboa, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela CML*”²⁶ (n.º 1 do artigo 3.º dos estatutos da EMEL). Entende o TC que “*quando, no n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos da EMEL, se refere o sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela CML é apenas no sentido de que a gestão do serviço de estacionamento público se deve integrar nele, ou seja, deve tê-lo em conta e respeitá-lo*”, pelo que “*não se pode concluir dessa norma que a empresa deva ou possa exercer atividades no âmbito da mobilidade e acessibilidades urbanas*” (TC, 2010b).

O acórdão do TC (2010b) refere ainda que “*é certo que do n.º 2 do mesmo artigo se retira que a EMEL pode elaborar ou promover estudos e projetos relativos à mobilidade e acessibilidade urbana, mas isto significa tão só que pode, nesse âmbito, desenvolver atividades de consultoria e projeto*”, o que “*obviamente afasta a realização de atividades operacionais nessa área*”.

Conclui, também, que todas as atribuições da EMEL, definidas no artigo 4.º dos estatutos, se relacionam, expressa ou implicitamente, com o estacionamento público, não se vislumbrando “*como é que “monitorizar o trânsito” no interior dos túneis em causa, para garantir a “segurança na circulação dos veículos” que os atravessam, se possa enquadrar na gestão do estacionamento público ou na realização de estudos e*

²⁶ Artigo 3.º, n.º 1 dos estatutos da EMEL

projetos de mobilidade ou acessibilidade urbana ou seja necessário ou sequer conveniente à sua boa realização”.

O facto de a EMEL ter assumido direitos e obrigações que estão fora da sua capacidade jurídica, significa que foram praticados atos com falta de capacidade de gozo, que é insuprível e que determina a nulidade, tanto em termos de direito civil como em termos de direito administrativo (TC, 2010b).

Na sequência das considerações do acórdão (TC, 2010b), foi elaborado o relatório do TC (2012) em que é recomendado à EMEL que se abstenha de prestar serviços que não se contenham no seu objeto social.

De acordo com os R&C da empresa referentes a 2010 e 2011, a EMEL continuou a executar as responsabilidades e funções, relativamente ao túnel da Av^a João XXI, previstas no contrato-programa, apesar de este não ter sido renovado. No que respeita ao túnel do Marquês de Pombal, a EMEL deixou de assumir qualquer tipo de responsabilidade a partir de junho de 2010, tendo a sua gestão passado para a esfera de competências da CML.²⁷

D) Celebração de contratos de gestão

O artigo 26.º dos estatutos da empresa dispõe que “*a EMEL e o Município de Lisboa celebram contratos de gestão que se regem pelo disposto no artigo 20.º da Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro*”. Este articulado resulta da revisão dos estatutos efetuada no final de 2008 e publicada no início de 2009.

O TC (2010b) conclui que a prestação de serviços relativa à vigilância dos túneis do Marquês e da Av.^a João XXI prestados pela EMEL à CML, durante os anos de 2008 e 2009, a que se faz referência na alínea anterior e, relativamente à qual, o Presidente da câmara reconhece uma dívida de € 764.434,08, viola este preceito legal.

De acordo com o TC, não é relevante que parte dos serviços prestados se tenham desenvolvido antes da revisão dos estatutos porque, na versão anterior, os estatutos já

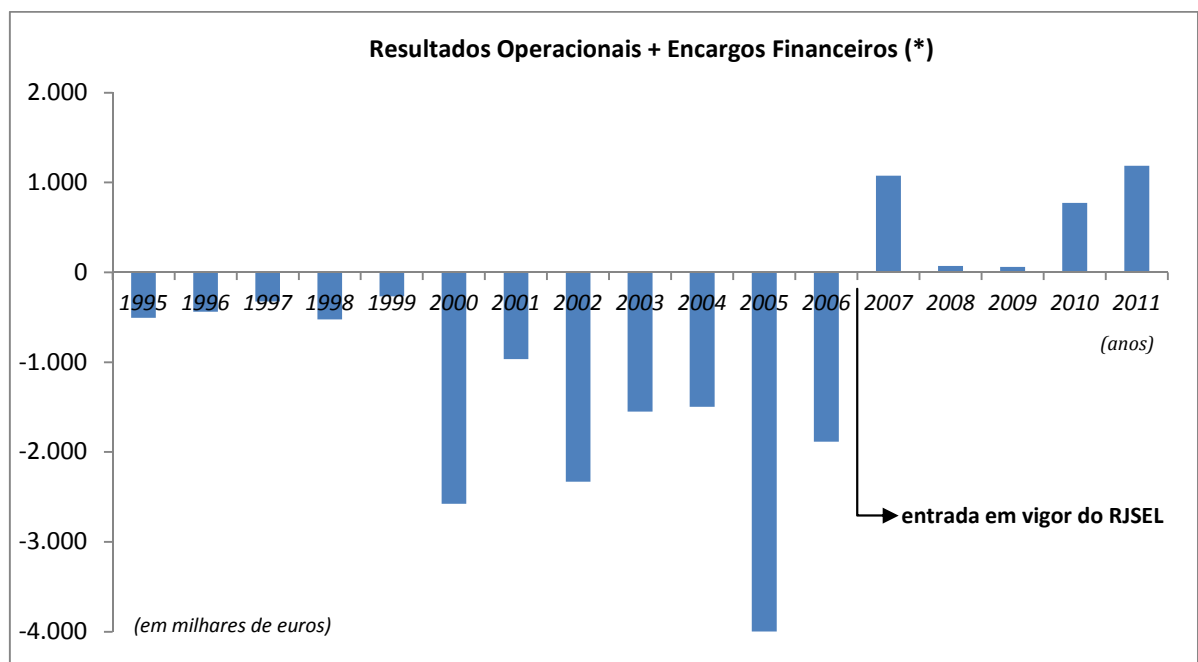
²⁷ R&C da EMEL de 2010 e 2011

previam a existência de contratos de gestão e a necessidade de acordar com a CML as respetivas contrapartidas.

E) Consolidação financeira e equilíbrio de contas

Nos exercícios de 2007 (ano em que o RJSEL entrou em vigor) a 2011, a empresa apresentou resultados anuais equilibrados, de acordo com o estipulado no artigo 31.º do RJSEL²⁸. Estes resultados contrastam com os referentes aos exercícios de 1995 (primeiro ano completo de atividade da empresa) a 2006, em que o resultado operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentou negativo em todos os anos, conforme se evidencia no gráfico seguinte:

Gráfico 1 – Resultados Operacionais + Encargos Financeiros da EMEL de 1995 a 2011



(fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão e Contas de 2002 a 2011 da EMEL)

(*) Os valores apresentados relativamente aos exercícios de 1995 a 2000, inclusive, correspondem ao somatório dos resultados operacionais com os resultados financeiros, e não com os encargos financeiros, por ser desconhecido o seu valor.

²⁸ R&C da EMEL de 2007 a 2011

Realça-se o facto de a regra de “equilíbrio de contas” ter sido a norma, porventura mais inovadora, instituída pelo RJSEL, não encontrando paralelo na LEMIR. O contraste de resultados evidenciado na tabela supra leva-nos a concluir que a intenção da empresa terá sido a de contornar a regra do equilíbrio de contas.

Um outro preceito legal relacionado com a consolidação financeira das empresas municipais é o que deriva do disposto no n.º 2. do artigo 32.º do RJSEL que refere o seguinte:

“É vedada às empresas a concessão de empréstimos a favor das entidades participantes e a intervenção como garante de empréstimos ou outras dívidas das mesmas.”

Esta norma já se aplicava anteriormente, na vigência da LEMIR²⁹.

O TC que efetuou uma análise sumária da evolução económico-financeira da empresa, no período 2003-2005, a par da análise contratual entre a EMEL e a STREET PARK, a que se faz referência na alínea C), concluiu que foi violado o disposto no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 58/98, vigente à altura, correspondendo atualmente ao n.º 2 do artigo 32.º do RJSEL (TC, 2009).

Em causa estão dois contratos de cessão de créditos celebrados entre a EMEL e o BPI, de 25 de fevereiro de 2005 e 28 de setembro de 2005, nos montantes de €10.000.000,00 e €2.999.858,65, respetivamente, respeitantes a créditos vencidos da empresa sobre a CML. Neles se estipula que as despesas e os juros decorrentes das respetivas operações financeiras serão suportados pela EMEL até 31 de dezembro de 2006. Os créditos vencidos dizem respeito a obras pertencentes à CML, efetuadas pela EMEL no âmbito de um protocolo celebrado entre as duas entidades. (TC, 2009)

De acordo com o TC, *“tratando-se, em ambos os casos, de dívidas já vencidas, não é legalmente possível que os juros do financiamento tenham sido suportados pela credora EMEL e não pela devedora CML”*. Conclui dizendo que *“estes contratos, nos termos descritos, consubstanciam operações de recurso a crédito bancário a médio prazo, contraídas pela EMEL a favor da CML, o que contraria o disposto no n.º 3, do art.º 25º*

²⁹ Artigo 25.º, n.º 3 da Lei 58/98, de 18 de agosto

da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, vigente à data da celebração dos contratos e atualmente proibido pelo n.º 2, do art.º 32º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro”. (TC, 2009)

O reembolso integral de 13 milhões de euros relativos à cessão de créditos da EMEL foi realizado em 2010³⁰.

5.2.3. GEBALIS

A) Constituição da empresa

“A GEBALIS – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EEM, é uma Entidade Empresarial Municipal, dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira, criada em 1995 para assegurar a gestão dos Bairros Municipais de Lisboa que a Câmara Municipal lhe confiar, (...).

*A sua criação resultou da intenção do Município em assegurar uma política de gestão integrada, visando a administração dos bairros, a qualidade de vida das populações residentes e a conservação do património.”*³¹

A empresa, cujo capital social é integralmente detido pela CML, foi criada em data anterior à entrada em vigor da LEMIR e rege-se atualmente pelo Capítulo VII da Lei n.º 53-F/2006 (RJSEL) e, subsidiariamente, pelas restantes normas da Lei.

B) Estatutos

Os estatutos da empresa que constam da sua página da internet³² foram aprovados pela deliberação N.º 1336/CM/2008³³, que correspondeu à adaptação dos estatutos ao RJSEL.

³⁰ Relatório de Gestão da CML de 2010

³¹ R&C da Gebalis de 2010 e 2011

³² Fonte: http://www.egeac.pt/application/uploads/files/estatutos_egeac.pdf, acedido em 22 de junho de 2012

³³ Publicada no 3.º Suplemento do Boletim Municipal n.º 777, de 8 de janeiro de 2009

O município não cumpriu o prazo estipulado para a adequação dos estatutos previsto no n.º 1 do artigo 48.º do RJSEL, que terminava em 31 de dezembro de 2008.

A GEBALIS é a única empresa municipal, de entre as que adaptaram os estatutos à Lei 53-F/2006, a incluir uma norma sobre transferências a favor da CML que refere o seguinte:

“1- A GEBALIS fica obrigada a entregar à Câmara Municipal de Lisboa uma percentagem das receitas provenientes da cobrança de rendas, em valor a fixar pela Câmara Municipal de Lisboa.

2- Quando a conta de ganhos e perdas de um exercício encerre com lucros, a GEBALIS entregará à Câmara Municipal de Lisboa, a título de participação nos lucros da empresa, o valor que a empresa municipal de Lisboa fixar, até 50 % do respetivo montante.” ³⁴

C) Objeto social

A GEBALIS é uma empresa encarregada da promoção do desenvolvimento económico local, de acordo com o artigo 21.º da Lei 53-F/2006.

Conforme deriva do artigo 3.º dos estatutos, o objeto social da GEBALIS engloba três campos de atuação:

- Gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais, nos termos e condições a definir pela CML;
- Administração do património habitacional do município;
- Execução de obras que a gestão dos bairros municipais exija, através de administração direta ou de empreitada.

A empresa poderá ainda exercer outras atividades relacionadas com o seu objeto social, desde que não excluídas por lei.

As obras nos bairros municipais, caso não constassem do objeto social da GEBALIS, poder-se-iam enquadrar no âmbito de atuação da EPUL.

³⁴ Artigo 25.º dos estatutos da GEBALIS

D) Celebração de contratos-programa

Decorre do n.º 1 do artigo 25.º dos estatutos da empresa, que “ a GEBALIS fica obrigada a entregar à Câmara Municipal de Lisboa uma percentagem das receitas provenientes da cobrança de rendas, em valor a fixar pela Câmara Municipal de Lisboa”.

Da leitura do articulado, depreende-se que o valor das rendas cobradas será suficiente para a empresa prosseguir as atribuições, de que é incumbida pelos estatutos, com vista à prossecução do seu objeto social, cabendo ainda à CML uma parte dessas receitas. Da análise dos diversos elementos disponíveis, nomeadamente dos R&C da empresa referentes aos exercícios de 2007 a 2011, não foi detetada qualquer alusão à transferência de uma percentagem de receitas provenientes da cobrança de rendas da GEBALIS para a CML.

No entanto, são várias as referências a transferências da CML para a empresa com base em contratos-programa cuja celebração se encontra prevista no artigo 20.º dos estatutos, por adaptação do artigo 23.º da Lei n.º 53-F/2006. Os contratos-programa definem as estratégias a seguir pela empresa e pormenorizadamente as funções de desenvolvimento económico local que lhe cabe desempenhar, os objetivos a prosseguir, bem como o montante das comparticipações a que terá direito.

Referem-se, como exemplo, as seguintes propostas da CML que contêm minutas de contratos-programa:

Tabela 3 – Exemplos de contratos-programa referentes à GEBALIS

Proposta	Objeto	Valor da transferência
N.º 646/CM/2009	Execução das obras de recuperação/remodelação e adaptação das lojas municipais.	€ 120.000,00
N.º 1003/2009	Execução das obras de beneficiação, conservação e manutenção a serem efetuadas nos diversos Bairros Municipais.	€ 182.000,00
N.º 1005/2009	Implementação de ascensores	€ 210.000,00
N.º 458/2010	a) Realojamento de 44 agregados familiares, ...; b) Realização de obras de reabilitação urgentes nos fogos devolutos ...; c) Concretização de todo o processo de realojamento das 44 famílias até 18 de janeiro de 2011, ...	€ 600.000,00

Fonte: <http://www.cm-lisboa.pt>

E) Consolidação financeira e equilíbrio de contas

No que se refere ao cumprimento da regra de equilíbrio de contas prevista no artigo 31.º da Lei 53-F/2006, transcreve-se a reserva feita pelo órgão de fiscalização da empresa que consta da CLC que faz parte integrante do R&C do exercício de 2011:

“De acordo com o disposto no artigo 31.º da Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar o resultado operacional do exercício em causa. Considerando, com referência aos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010, que os resultados de exploração anual operacional acrescidos dos encargos financeiros da GEBALIS foram negativos e ascenderam a 13.156.573 euros, 1.987.086 euros, 2.179.444 euros e 2.436.183 euros, respetivamente, verificou-se que a Câmara Municipal de Lisboa (CML), que detém 100% do capital social da empresa, não efetuou qualquer transferência nos exercícios de 2008 a 2011. Entretanto, para compensar, em parte, a omissão das referidas transferências, foi aprovada pela CML, através da Deliberação n.º 567/10, de 13 de outubro, a transferência de 12.300.000 euros, mas apenas foram transferidos 5.500.000 euros no exercício de 2011.”

De acordo com o conteúdo da Deliberação n.º 567/10³⁵, a CML deliberou transferir a importância de €12.300.000 para “*reforço de capitais próprios no Orçamento Municipal para 2011, subordinada à apresentação de um plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos, atualizados na ótica do equilíbrio plurianual dos resultados de exploração (n.º 5 do artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro)*”. Decorre do exposto, que a transferência da importância de 12.300.000 euros, a incluir no orçamento municipal para 2011, está dependente da

³⁵ 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 869, de 14 de dezembro de 2010

apresentação de um plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos, à luz do disposto no n.º 5 do artigo 31.º do RJSEL³⁶.

Analizadas as contas da empresa referentes ao exercício de 2010, constata-se que a empresa lançou na conta de “resultados transitados” a importância de €12.300.000 como “entradas para cobertura de perdas” com base na deliberação da CML de 14 de outubro de 2010. Este procedimento viola o estipulado no n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL porque foi contabilizada uma entrada para cobertura de perdas em 2010, que estava prevista só para o Orçamento Municipal de 2011 e que nem sequer se efetivou na totalidade. O equilíbrio dos resultados de exploração operacional só se considera verificado quando a transferência financeira, a cargo dos sócios, for realizada.

De acordo com as DF da CML não foi feita qualquer transferência para a Gebalis, em 2010, no âmbito da deliberação n.º 567/CM/10 e, em 2011, foi transferida apenas a importância de €5.500.000. Estes factos são apresentados como reserva na CLC referentes a 2010 e 2011.

A posição assumida pela CML relativamente à regra de equilíbrio de contas já foi dada a conhecer a propósito da EPUL. Ou seja, a CML assume que os RL positivos equivalem a uma posição de equilíbrio, não se aplicando o disposto no n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL³⁷. Por outro lado, entende que, caso não se verifique a transferência ao abrigo do artigo 31.º, será de aplicar o artigo 35.º do CSC que impõe aos sócios a tomada de medidas para a reposição dos capitais próprios, a pelo menos 50% do capital social. As responsabilidades ao abrigo do artigo 31.º têm carácter anual enquanto, no caso do art.º 35 do CSC, serão acumulados. Segundo a CML, existem entendimentos que consideram que a responsabilidade emergente pelo artigo 31.º é cumulativa³⁸.

³⁶ O n.º 5 do artigo 31.º do RJSEL refere o seguinte: “Sempre que o equilíbrio de exploração da empresa só possa ser aferido numa ótica plurianual que abranja a totalidade do período de investimento, é apresentado à Inspeção-Geral de Finanças e aos sócios de direito público um plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos atualizados na ótica do equilíbrio plurianual dos resultados de exploração.”

³⁷ Relatórios de Gestão da CML de 2010 e 2011

³⁸ DF da CML de 2010

Decorre do n.º 1 do artigo 32.º do RJSEL, que os empréstimos contraídos pelas empresas relevam para os limites da capacidade de endividamento dos municípios em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 31.º. O TC (2010a) refere, no relatório de auditoria, que abrangeu os anos de 2005, 2006 e 2007, que o endividamento líquido da GEBALIS contribuiu para o cálculo do endividamento líquido total do município relativamente ao exercício de 2007, por não ter sido cumprido o disposto no n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL.

5.2.4. EGEAC

A) Constituição da empresa

A EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, EEM foi constituída em 12 de julho de 1995, sob a designação de EBAHL – Equipamentos dos Bairros Históricos de Lisboa, E. P. e o seu capital social é detido na totalidade pela CML³⁹.

De acordo com a informação que consta da página da internet da EGEAC⁴⁰, a empresa foi criada, em agosto de 1995, com o objetivo de reabilitar os bairros históricos e de desenvolver projetos e equipamentos culturais. Em 1996, a EBAHL passou a assumir também a responsabilidade pela organização do evento “Festas de Lisboa”. A alteração da designação para EGEAC ocorreu em 2003, tendo a atividade da empresa passado a abranger toda a cidade de Lisboa e não apenas os bairros históricos. Novos equipamentos culturais como o São Luiz Teatro Municipal, Maria Matos Teatro Municipal, Cinema São Jorge e antigo Cinema Roma passaram a ser geridos pela empresa.

De acordo com a lista das entidades empresariais municipais publicada pela DGAL, a EGEAC foi constituída em 14 de fevereiro de 1996⁴¹. Esta data diverge da que vem indicada nos R&C da empresa dos exercícios de 2010 e 2011.

³⁹ R&C da EGEAC de 2010 e 2011

⁴⁰ Fonte: <http://egeac.pt/history.php> acedido em 22 de junho de 2012

⁴¹ Fonte: <https://appls.portalautarquico.pt>, acedido em 6 de junho de 2012

A empresa foi criada em data anterior à entrada em vigor da LEMIR e rege-se atualmente pelo Capítulo VII da Lei n.º 53-F/2006 e, subsidiariamente, pelas restantes normas da Lei.

B) Estatutos

Os estatutos da empresa que constam da sua página da internet⁴² foram aprovados pela deliberação N.º 1338/CM/2008, publicada no 3.º suplemento do Boletim Municipal n.º 777, de 8 de janeiro de 2009, que correspondeu à adaptação dos estatutos ao RJSEL. O prazo estipulado para a adequação dos estatutos previsto no n.º 1 do artigo 48.º do RJSEL, que terminava em 31 de dezembro de 2008, não foi cumprido.

C) Objeto social

*“A EGEAC tem por objeto a promoção do desenvolvimento e do crescimento económico local, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão social, através da gestão de equipamentos culturais e de atividades de promoção de projetos e iniciativas no domínio da cultura”*⁴³. O objeto social da empresa enquadra-se no artigo 21.º do RJSEL.

A atividade da empresa inclui *“a gestão e conservação dos equipamentos culturais dos bairros históricos, bem como, independentemente da sua localização, dos teatros e cinemas propriedade ou geridos pelo Município, designadamente do Teatro Municipal de São Luiz, do Teatro Municipal de Maria Matos, do Teatro Taborda, do Cinema São Jorge e do Fórum Lisboa neste caso, em coordenação com a Divisão de Apoio à Assembleia Municipal, para que seja respeitada a primazia absoluta da ocupação do Fórum com as atividades da Assembleia Municipal de Lisboa”*⁴⁴.

⁴² Fonte: http://www.egeac.pt/application/uploads/files/estatutos_egeac.pdf, acedido em 22 de junho de 2012

⁴³ Artigo 3.º, n.º 1 dos estatutos da EGEAC

⁴⁴ Artigo 3.º, n.º 2, alínea a) dos estatutos da EGEAC

A EGEAC assegurará ainda a gestão de outros equipamentos e a realização de ações e projetos que lhe forem atribuídos pela CML⁴⁵.

Incluem-se também no objeto da EGEAC, “a realização de ações e eventos de animação cultural, abrangendo a organização de festivais, espetáculos, teatro de rua e outros atos de natureza similar” e “a produção e organização das Festas de Lisboa”⁴⁶.

D) Celebração de contratos-programa

De acordo com o artigo 23.º dos estatutos da EGEAC, serão celebrados contratos-programa com o município de Lisboa “onde se definirão as orientações estratégicas a seguir pela empresa e, pormenorizadamente, as funções de desenvolvimento económico local que lhe cabe desempenhar, os objetivos a prosseguir bem como o montante das participações a que terá direito em contrapartida das obrigações assumidas”. Deriva deste articulado, que está conforme o artigo 23.º do RJSEL, que qualquer transferência da CML para a empresa deverá estar suportada em contratos-programa celebrados entre as partes.

A obrigatoriedade de celebração de contratos-programa entre as empresas e os municípios, em que são definidos os montantes dos subsídios e das indemnizações compensatórias a pagar pelo município às empresas para a realização dos seus objetivos, vigora desde 1998, uma vez que a lei anterior em vigor já incluía essa norma⁴⁷.

De acordo com o TC (2010a), foram celebrados contratos-programa relativamente aos exercícios de 2004 e 2005 em que as participações a pagar pela CML totalizavam a importância de €24.224.509,00. O relatório do TC dá ainda conta da existência de uma transferência de 1 milhão de euros por parte da CML para a EGEAC, em 2005, a título de indemnização compensatória, pela realização de ações de índole cultural da CML, que não foi objeto de contratualização, contrariando o disposto na LEMIR.

⁴⁵ Artigo 3.º, n.º 3 dos estatutos da EGEAC

⁴⁶ Artigo 3.º, n.º 2, alíneas b) e c) dos estatutos da EGEAC

⁴⁷ Artigo 31.º da LEMIR (Lei n.º 58/98, de 18 de agosto)

Relativamente a 2006 e 2007, não houve comparticipações à EGEAC por parte da CML. A inexistência de contratos-programa ficou a dever-se ao facto de o novo executivo da CML, que assumiu funções no seguimento de eleições intercalares, ter entendido considerar de nulo efeito, o contrato-programa plurianual para o quadriénio 2006 a 2009 celebrado com a EGEAC e aprovado através da proposta n.º 432/2006. Invocou, para o efeito, o facto de não ter sido assinado pelo anterior Presidente da Câmara e a não submissão a visto prévio do TC.⁴⁸

A empresa teve que recorrer ao crédito bancário para executar o plano de atividades aprovado em executivo municipal relativamente aos exercícios de 2006 e 2007⁴⁹.

Em 2008 foi celebrado um contrato-programa para o biénio 2008-2009 em que as comparticipações públicas assumidas foram as seguintes⁵⁰:

- Ano de 2008 - €7.480.000,00, a título de subsídio à exploração;
- Ano de 2009 - €7.000.000,00 a título de subsídio à exploração;
- Ano de 2009 - €2.412.000,00 a título de subsídio ao investimento.

No documento de CLC referente ao exercício de 2008⁵¹, o órgão de fiscalização da empresa realça o seguinte:

“Ao abrigo da alínea h) do artigo 28.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, cabe ao Fiscal Único emitir parecer sobre o valor das indemnizações compensatórias a receber pela empresa. Foi efetuado parecer relativamente ao Contrato programa de Investimento para 2008 no valor de €2.279.000⁵², mas não foi solicitado parecer idêntico no Contrato programa à Exploração no valor de €14.480.000,00. De realçar que ambas as minutas foram aprovadas sem Parecer anexo em reunião de Câmara.”

⁴⁸ R&C da EGEAC de 2007

⁴⁹ CLC anexa ao R&C da EGEAC de 2007

⁵⁰ Boletim Municipal n.º 764, de 9 de outubro de 2008

⁵¹ Em anexo ao R&C da EGEAC de 2008

⁵² Publicado no 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 760, de 11 de setembro de 2008

Conclui-se, portanto, que os contratos-programa de exploração referente aos exercícios de 2008 e 2009 e o contrato-programa de investimento referente ao exercício de 2009 não cumprem os requisitos legalmente exigidos.

E) Consolidação financeira e equilíbrio de contas

A inexistência de contrato-programa relativamente aos exercícios de 2006 e 2007, a que se fez referência na alínea anterior, colocou a empresa em situação de desequilíbrio de contas. O resultado operacional acrescido dos encargos financeiros atingiu os montantes de €-10.325.169,77, em 2006, e de €-8.512.122,87, em 2007.

De acordo com o Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados (ABDR) do exercício de 2007⁵³, foi contabilizada a transferência de €8.665.817 “*para reforço da cobertura do Capital Próprio da empresa*”. A transferência foi feita ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 35 do CSC, por estar perdido mais de metade do capital social, mandado aplicar pelo artigo 6.º em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º do RJSEL⁵⁴. Constata-se que o valor transferido (€8.665.817) é inferior ao valor necessário para cobrir o resultado operacional acrescido dos encargos financeiros de 2006 (€10.325.169,77).

O artigo 34.º do RJSEL refere-se ao regime jurídico aplicável às entidades empresariais locais.

No final de 2007, os capitais próprios da empresa eram negativos em €7.343.612,50. O Fiscal Único da empresa, na CLC do exercício⁵⁵, chamou a atenção para o facto de se encontrar perdido mais de metade do capital social, com os efeitos decorrentes do n.º 3 do artigo 35.º do CSC, e para a obrigatoriedade de o sócio realizar uma transferência financeira com vista ao equilíbrio do resultado de exploração anual operacional, ao abrigo dos n.ºs 2 e 3 do artigo 31.º da Lei 53-F/2006.

De acordo com o R&C de 2008, o resultado operacional acrescido dos encargos financeiros saldou-se negativo em €1.054.193,06. Neste exercício foi contabilizada

⁵³ R&C da EGEAC de 2007

⁵⁴ Proposta n.º 134/2008 publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 734, de 13 de março de 2008

⁵⁵ Em anexo ao R&C da EGEAC de 2007

outra transferência, no montante de €8.512.122,87 para cobertura de prejuízos, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 35.º do CSC mandado aplicar pelo artigo 6.º em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 31.º do RJSEL. Neste caso, foram invocados os n.ºs 1 e 2 do artigo 31.º do RJSEL que se refere à norma sobre o equilíbrio de contas, enquanto que relativamente à transferência anterior, de €8.665.817, é feita referência aos n.º 1 e 2 do artigo 34.º do RJSEL que estabelece o regime jurídico aplicável às entidades empresariais locais.

No exercício de 2009, os resultados operacionais acrescidos dos encargos financeiros continuaram negativos e mais de metade do capital social, que é de € 448.918,10, estava perdido colocando a empresa novamente no âmbito do artigo 35.º do CSC. A contribuir para o desequilíbrio das contas esteve a anulação de créditos sobre a CML, no montante de €3.296.633,22, por contrapartida de Resultados Transitados.⁵⁶

De acordo com o R&C de 2008, os créditos diziam respeito aos contratos-programa de 2004 e 2005 e, apesar de os contratos terem sido aprovados pelos executivos da época, os montantes em causa, referentes ao IVA, não tinham qualquer correspondência nas contas da CML. Foi dada ênfase a esta matéria na CLC de 2007⁵⁷ e foi a mesma apresentada como reserva na CLC referente ao exercício de 2008⁵⁸, tendo o órgão de fiscalização da empresa referido que *“uma vez que o IVA “faturado” destes subsídios já foi entregue e correspondeu a um efetivo dispêndio por parte da Empresa, caberá ao acionista equacionar o procedimento adequado em sede de legislação vigente sobre esta matéria”*.

Na proposta da CML de aprovação do R&C de 2009⁵⁹, é referido o seguinte:

- “7. A EGEAC apresenta um resultado líquido do exercício positivo, apesar de ter um resultado operacional negativo, o que a coloca ao abrigo do n.º 1 do artigo 31.º do RJSEL, (...);*
- 8. A EGEAC apresenta, a 31/12/2009, um valor de capitais próprios negativo de 1.070.615,23 euros, conforme evidenciado nas Contas de 2009, (...), o que a*

⁵⁶ R&C da EGEAC de 2009

⁵⁷ Em anexo ao R&C da EGEAC de 2007

⁵⁸ Em anexo ao R&C da EGEAC de 2008

⁵⁹ Em anexo ao R&C da EGEAC de 2009

coloca no âmbito do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais. Como consta do Relatório e Contas 2009 (e se confirma nos documentos previsionais 2010) por força da entrada em vigor do novo Sistema de Normalização Contabilística, a 1 de janeiro de 2010, os capitais próprios da empresa tornam-se positivos, não sendo necessária a aplicação das disposições do supra citado artigo.”

Mesmo que os capitais próprios da empresa não se tornassem positivos por força da entrada em vigor do novo SNC, a posição da CML relativamente à regra do equilíbrio de contas constante do artigo 31.º do RJSEL é a que já foi referida a propósito da EPUL e da GEBALIS.

5.2.5. LISBOA OCIDENTAL SRU

A) Constituição da empresa

O município de Lisboa criou a Lisboa Ocidental, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM, em julho de 2004. A missão da empresa, cujo capital é integralmente municipal, assenta em três vetores essenciais⁶⁰:

- Promover a reabilitação da sua Área de Reabilitação Urbana, que envolve áreas das freguesias de Santa Maria de Belém, Ajuda e Alcântara;
- Criar fatores de atratividade sustentada que valorizem a Área de Reabilitação Urbana;
- Dinamizar e coordenar iniciativas e recursos públicos e privados.

A Lisboa Ocidental SRU foi criada por deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa, na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, que criou um regime excecional com a finalidade de reabilitar as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e de reconversão urbanística, nos termos do qual foi concedida aos

⁶⁰ Fonte: <http://www.lisboaocidentalsru.pt>, acedido em 26 de junho de 2012

municípios a possibilidade de constituírem sociedades de reabilitação urbana⁶¹. O Decreto-Lei n.º 104/2004 foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que veio estabelecer o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana. É este o diploma legal que regula a atividade da empresa⁶².

B) Estatutos

Aquando da constituição da Lisboa Ocidental SRU, os estatutos da empresa foram elaborados ao abrigo e nos termos do referido diploma e da LEMIR.

À semelhança do que sucedeu relativamente às empresas EMEL, GEBALIS e EGEAC, a adaptação dos estatutos⁶³ da Lisboa Ocidental SRU ao RJSEL, foi publicada no 3.º suplemento do Boletim Municipal n.º 777, de 8 de janeiro de 2009, já depois de terminado o prazo previsto no n.º 1 do artigo 48.º do RJSEL.

Ao contrário do que sucede com as restantes empresas municipais do concelho de Lisboa, a Lisboa Ocidental SRU prevê, no n.º 2 do artigo 34.º dos estatutos, que *“a extinção da SRU deve ocorrer quando estiver concluída a reabilitação urbana da Zona de Intervenção delimitada nos termos dos presentes Estatutos, revertendo os bens da empresa extinta para o Município de Lisboa.”* Esta disposição vai de encontro ao estipulado no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que regula a atividade da empresa.

C) Objeto social

A Lisboa Ocidental SRU é uma empresa encarregada da promoção do desenvolvimento local e tem como objeto social principal promover a reabilitação urbana da sua Zona de Intervenção, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 104/2004⁶⁴, de 7 de maio.⁶⁵

⁶¹ Deliberação n.º 64/AM/2004 publicada em 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 541, de 1 de julho de 2004

⁶² R&C da Lisboa Ocidental SRU de 2011

⁶³ Aprovada pela deliberação n.º 1335/CM/2008

⁶⁴ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que instituiu o regime jurídico de reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana.

⁶⁵ Artigo 3.º, n.º 1 dos estatutos da Lisboa Ocidental SRU

As diversas atribuições e competências da SRU vêm depois elencadas no artigo 4.º dos estatutos. A SRU é, portanto, uma empresa encarregada da promoção do desenvolvimento local de acordo com o disposto no artigo 21.º do RJSEL.

Tendo em conta a atividade desenvolvida pela empresa, não será forçoso dizer que algumas das ações desenvolvidas pela Lisboa Ocidental SRU se enquadram no âmbito de atuação da EPUL e da GEBALIS.

D) Celebração de contratos-programa

De acordo com os R&C de 2004 e 2005 da empresa, a concretização das estratégias, planos e objetivos contidos no documento “Instrumentos de Gestão Previsional”, aprovado pela CML em fevereiro de 2005, tinha como pressuposto essencial a celebração de um contrato-programa com o município de Lisboa. No entanto, não existindo no município rubrica orçamental para aprovação do contrato-programa, a câmara aprovou a concessão de um suprimento, à Lisboa Ocidental SRU, que viria a ser transferido em agosto de 2005, para financiar a fase inicial das suas atividades e investimentos. O suprimento, no montante de 1 milhão de euros, foi depois convertido em capital social em 2006⁶⁶.

Em 2009, foi proposto⁶⁷ pelo executivo da CML o seguinte:

- “1- Submeter à Assembleia Municipal a aprovação de um Contrato-Programa a celebrar entre o Município de Lisboa e a Lisboa Ocidental, (...), com a finalidade de dotar a empresa dos recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações emergentes do Contrato de Financiamento referido no ponto seguinte;*
- 2- Autorizar a Lisboa Ocidental a celebrar com o IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana o Contrato de Financiamento Sob a Forma de Abertura de Crédito, (...)”*

⁶⁶ R&C da Lisboa Ocidental SRU de 2006

⁶⁷ Proposta n.º 2/2009 dos vereadores Manuel Salgado e José Cardoso da Silva

A minuta do contrato-programa, em anexo à proposta, refere o seguinte quanto ao objeto e transferências a realizar:

“Objeto

O contrato tem por objeto dotar a LISBOA OCIDENTAL dos recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações emergentes do Contrato de Financiamento Sob a Forma de Abertura de Crédito (...), a celebrar com o IHRU, com a finalidade de financiar:

- a) A renovação das infraestruturas e a reabilitação dos espaços públicos;*
- b) A reabilitação de Edifícios a Expropriar destinados ao mercado de arrendamento e de Edifícios Municipais.*

(...)

Transferências

Em face do contrato de financiamento a celebrar com o IHRU, o Município transferirá para a LISBOA OCIDENTAL os valores correspondentes ao respetivo serviço da dívida, de acordo com as condições de pagamento estabelecidas no mesmo contrato, cujo montante global se prevê que ascenda a 16,1 milhões de euros, acrescido dos respetivos juros, durante um prazo de 30 anos, com carência de capital nos primeiros 10, (...)”

O contrato-programa foi enviado ao TC para aprovação, tendo o mesmo sido devolvido com a indicação de que aspetos dispostos no artigo 20.º do RJSEL, que se refere aos requisitos que devem constar dos contratos, não estavam acautelados no contrato-programa. Na sequência da recomendação do TC, o contrato-programa foi depois alvo de aditamento de cláusulas que permitiram estabelecer indicadores de avaliação da eficácia e eficiência do cumprimento dos seus objetivos, consagrar um mecanismo que permita a revisão das transferências em função da concretização desses objetivos e assegurar a emissão de parecer de fiscal único sobre o valor das transferências.⁶⁸

Se tivermos em conta o conteúdo do contrato-programa, mais precisamente no que se refere às cláusulas referentes ao objeto e às transferências, somos levados a concluir que

⁶⁸ Proposta n.º 621/2009 da CML disponível em http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/P_621-2009.pdf,
acedido em 26 de junho de 2012

a CML se está a financiar através da Lisboa Ocidental SRU. A empresa está, de certa forma, a conceder o empréstimo, que contraiu junto do IHRU, à CML para que esta lhe pague as participações a que tem direito pelas obrigações assumidas no âmbito do contrato-programa. E, sendo assim, esta atuação viola o n.º 2 do artigo 32.º do RJSEL, segundo o qual *“é vedada às empresas a concessão de empréstimos a favor de entidades participantes e a intervenção como garante de empréstimos ou outras dívidas das mesmas.”*

E) Consolidação financeira e equilíbrio de contas

De acordo com o estipulado no artigo 31.º do RJSEL, a empresa encontra-se em situação de desequilíbrio de contas relativamente aos anos de 2007 a 2011, apresentando resultados anuais operacionais acrescidos dos encargos financeiros negativos⁶⁹.

No entanto, não foram feitas quaisquer transferências pela CML com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional. O TC (2010a) faz referência à falta de cumprimento do preceituado no n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL, relativamente à Lisboa Ocidental SRU e ao exercício de 2007.

Não é feita qualquer referência ao incumprimento das regras estabelecidas no artigo 31.º do RJSEL nos R&C da empresa dos diversos anos, nem por parte dos órgãos de gestão da empresa nem por parte do órgão de fiscalização⁷⁰.

É referido no relatório de gestão consolidado de 2011 da CML que *“a situação económica e financeira da Lisboa Ocidental é equilibrada”*. Subjacente a esta afirmação está, à partida, a posição assumida pela CML, já referida a propósito da EPUL, GEBALIS e EGEAC, de que os RL positivos equivalem a uma posição de equilíbrio. Por esse facto, o empréstimo de médio e longo prazo contraído pela Lisboa Ocidental SRU, a que se faz referência na alínea anterior, no montante de 2,5 milhões de euros, em 2010 e 2011, não foi considerado no cálculo do endividamento do

⁶⁹ R&C da Lisboa Ocidental SRU de 2007 a 2011

⁷⁰ Do R&C da Lisboa Ocidental SRU de 2009 não consta a CLC

município⁷¹. No entanto, conforme já se referiu, a empresa encontra-se em situação de desequilíbrio de contas, com um resultado operacional acrescido dos encargos financeiros negativo. Como o município não realizou nenhuma transferência financeira com o objetivo de equilibrar as contas, o empréstimo contraído pela SRU releva para os limites de capacidade de endividamento dos municípios⁷². Para além disso, o empréstimo contraído pela SRU serviu, na verdade, para financiar a CML.

5.2.6. Relacionamento da CML com as empresas do SEL

A tutela económica e financeira das empresas municipais pertencentes ao município de Lisboa deverá ser exercida pela CML, de acordo com o artigo 39.º do RJSEL. Já o artigo 16.º da LEMIR fazia referência aos poderes de superintendência exercidos pelas câmaras municipais relativamente às empresas.

A este propósito, importa referir as conclusões do TC (2010a) no que se refere à avaliação do sistema de controlo interno da CML na área das relações financeiras com o SEL. Não foram detetados pontos fortes e os pontos fracos referidos foram os seguintes:

- Inexistência de norma de controlo interno que discipline as relações financeiras entre o município de Lisboa e o SEL do município;
- Inexistência de procedimentos de controlo (monitorização) sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas municipais, nomeadamente as realizadas ao abrigo de contratos-programa, contratos de gestão ou protocolo;
- Inexistência de procedimentos de prestação regular de informação financeira das empresas à autarquia.

A análise efetuada pelo TC abarcou os exercícios de 2005 a 2007 e abrangeu para além das empresas municipais alvo do nosso estudo, mais quatro empresas, entretanto extintas.

⁷¹ Relatórios de Gestão da CML de 2010 e 2011

⁷² Artigo 32.º, n.º 1 do RJSEL e Artigo 36.º, n.º 2 da Lei n.º 2/2007 (LFL)

Quanto à generalidade dos contratos-programa celebrados entre a CML e as diversas empresas, o TC conclui que *“estes não se encontram suficientemente fundamentados no sentido de demonstrar os fins visados, os ganhos de qualidade, a racionalidade económica e a necessidade da contribuição pública”* (TC, 2010a).

As recomendações do TC formuladas na sequência da auditoria (TC, 2010a), no que respeita às relações com o SEL, foram as seguintes:

- Acompanhamento e controlo das atividades desenvolvidas pelas empresas municipais, tendo em vista assegurar a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro das mesmas;
- Celebração de contratos-programa e de gestão com as empresas municipais sempre que se verifique a atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras provenientes da autarquia, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 13.º do RJSEL;
- Sujeição às regras da contratação pública no âmbito das relações entre o município e as empresas participadas, em cumprimento do disposto no artigo 10.º do RJSEL.

5.2.7. Conclusões

Do estudo empírico realizado, com o objetivo de verificar se as empresas municipais cumprem o disposto no RJSEL, confirmam-se que são vários os atropelos à lei no que se refere aos aspetos abordados: constituição, estatutos, objeto social, contratos-programa ou de gestão, consolidação financeira e equilíbrio de contas, conforme fazia antever o LBSEL (Martins *et al.*, 2011). As principais conclusões que se retiram estão resumidas na tabela seguinte:

Tabela 4 – Resumo das conclusões do estudo sobre o enquadramento legal

	EPUL	EMEL	GEBALIS	EGEAC	SRU
Constituição	Criada por Decreto-Lei em 1971.	Em 1994, antes da entrada em vigor da LEMIR.	Em 1995, antes da entrada em vigor da LEMIR.	Em 1995, antes da entrada em vigor da LEMIR.	Em 2004, na vigência da LEMIR e na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei que prevê a constituição de SRU.
Estatutos	Não foram adaptados ao RJSEL. Algumas disposições estatutárias violam o disposto no RJSEL.	Estatutos adaptados ao RJSEL publicados em data posterior ao prazo estabelecido.			
Objeto social	Realização de obras convenientes à urbanização ou renovação urbana e respetivos estudos.	Gestão do serviço de estacionamento público no Município de Lisboa.	Gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais, incluindo a execução de obras.	Gestão de equipamentos culturais e de atividades de promoção de projetos e iniciativas no domínio da cultura.	Promoção da reabilitação urbana da sua zona de intervenção.
	Desenvolvimento de atividades alheias ao seu objeto social.				
Celebração de contratos-programa	Não cumpre com o disposto no RJSEL.		Não se verificaram incumprimentos.	Não cumpre com o disposto no RJSEL.	
Consolidação financeira e equilíbrio de contas	Não cumpre com o disposto no RJSEL.				

fonte: elaboração própria

Importa referir quanto aos estatutos, que a razão mais plausível para o tratamento diferenciado da EPUL relativamente às restantes empresas municipais, terá a ver com a isenção de IRC, prevista nos estatutos da empresa, publicados no mesmo diploma legal que criou a entidade, e da qual a empresa continuou a usufruir, não obstante contrariar o disposto no RJSEL e no próprio Código do IRC.

No que se refere à regra de equilíbrio de contas, o entendimento da CML, nos últimos anos, tem sido a de que os RL positivos equivalem a uma posição de equilíbrio, não se aplicando o disposto no n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL. Segundo a CML, existem entendimentos que consideram que a responsabilidade emergente pelo artigo 31.º do RJSEL é cumulativa com a regra constante do artigo 35.º do CSC.

A regra de equilíbrio de contas constante da proposta da nova Lei⁷³ vai, de certa forma, de encontro à posição defendida pela CML. Está prevista a obrigatoriedade de o município realizar uma transferência financeira sempre que o resultado líquido antes de impostos, e não o resultado operacional acrescido dos encargos financeiros como no RJSEL, se apresentar negativo.

⁷³ Artigo 40.º da Proposta de Lei n.º 58/XII que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

Uma importante ilação que se retira do presente trabalho é que a CML intervém, assumindo um papel ativo, nos factos que violam as normas ou preceitos legais em vigor relativamente a todas as entidades que constituem o seu universo empresarial. Comprova-se que não existe separação de competências entre a administração das empresas e o detentor do capital (a autarquia), o que vai contra os princípios preconizados pelo modelo da NGP. Esta constatação vem corroborar as conclusões emanadas de estudos anteriores (Rodrigues, 2005; Ramos, 2007b).

Confirmou-se igualmente que a autarquia atua como grupo de pressão, exercendo uma influência sobre as EM como meio para efetuar manipulações instrumentais, com repercussões no desenvolvimento da atividade da empresa e para realizar atividades que lhe estão interditas (na linha do referido por Ramos, 2007b).

Esta realidade está bem patente no caso da EPUL em que a CML se serve da empresa para conceder um apoio financeiro ao SLB e ao SCP, em vésperas do EURO 2004, que assumiu a forma de adiantamento de lucros pela venda de habitações a jovens. Estas habitações iriam ser construídas no âmbito do acordo de associação assinado entre os clubes, a empresa e a CML, mas a verdade é que a sua construção nunca chegou a ser iniciada.

5.3. Estudo sobre a dissolução das EM

Será que os critérios (quantitativos) de dissolução das empresas municipais constantes da proposta da nova Lei do SEL⁷⁴ são suficientes para qualificarem a situação económico-financeira de uma empresa? Esta é a segunda questão do presente trabalho de investigação à qual vamos procurar dar resposta.

Começamos por definir os critérios de dissolução constantes da proposta de Lei, explicitando os conceitos contidos nas diversas alíneas. De seguida, aplicamos os critérios às empresas municipais alvo do nosso estudo recorrendo unicamente aos dados quantitativos espelhados nas DF, de modo a aferir se as empresas cumprem os requisitos para serem obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução.

⁷⁴ Proposta de Lei n.º 58/XII da Presidência do Conselho de Ministros, aprovada em 3 de maio de 2012

Depois será verificado, com base na informação recolhida no âmbito da primeira questão de investigação, se ocorreram factos (quantificáveis), que simultaneamente:

- violam as normas ou preceitos legais em vigor;
- são suscetíveis de alterarem os valores das rubricas que serviram de base à análise dos critérios de dissolução das empresas municipais.

E, por último, procuramos aferir se, depois dos ajustamentos feitos nas rubricas decorrentes da anulação dos efeitos provocados pelos factos detetados, houve ou não alteração das conclusões a que se chegou inicialmente quanto à verificação ou não dos critérios de dissolução.

5.3.1. Artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII – “Dissolução das empresas Locais”

A Proposta de Lei n.º 58/XII inscreve-se no âmbito da reforma que o Governo está a levar a cabo no domínio da administração autárquica, segundo a matriz proporcionada pelos princípios orientadores oportunamente enunciados no DVRAL (GMAAP, 2011). A proposta de Lei visa estabelecer o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando o RJSEL.

Um dos aspetos inovadores da proposta da nova lei, comparativamente com o RJSEL, é a definição de critérios de dissolução das empresas locais. O n.º 1 do artigo 62.º dispõe o seguinte:

“Artigo 62.º

Dissolução das empresas locais

1 - As empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) A entidade pública participante tenha de cumprir obrigações assumidas pela empresa local para as quais o respetivo capital social se revele insuficiente nos termos do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais;*
- b) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais incorridos;*
- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;*

d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos, subtraído ao mesmo o valor correspondente ao investimento em bens de capital, é negativo, sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 40.º”

Tendo em conta o articulado, basta verificar-se uma das situações descritas nas alíneas a) a d) para que as empresas locais sejam obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução. Antes de analisar se as situações se verificam ou não nas empresas alvo do nosso estudo, há que primeiro clarificar os conceitos contidos em cada uma das alíneas do artigo 62.º.

Alínea a)

De acordo com o n.º 2 do artigo 35.º do CSC, *”considera-se estar perdida metade do capital quando o capital próprio (CP) da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social (CS)”*, ou seja, quando:

$$CP \leq CS/2$$

O CP e o CS constam do Balanço que integra as DF das empresas.

Esta condição de dissolução das empresas municipais não faz muito sentido face à existência de uma regra de equilíbrio de contas, quer no RJSEL quer na Proposta da nova Lei. De acordo com o RJSEL, os sócios são obrigados a realizar uma transferência financeira com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa sempre que o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo⁷⁵. A Proposta da nova Lei contém disposição idêntica, obrigando os sócios a equilibrar os resultados do exercício em causa sempre que o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo⁷⁶.

Em princípio, as empresas municipais só se encontrarão em situação de perda de metade do capital se a regra do equilíbrio de contas não for cumprida.

⁷⁵ Artigo 31.º do RJSEL

⁷⁶ Artigo 40.º da Proposta de Lei n.º 58/XII

Alínea b)

As “**vendas e prestações de serviços**” (V+PS) são rubricas que constam dos mapas da demonstração dos resultados por naturezas ou por funções que integram as DF das empresas.

Considerando as DF expressas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), os “**gastos totais incorridos**” (GT) entendem-se como sendo o somatório de todas as rubricas, com sinal negativo ou a deduzir, que constam do mapa da demonstração dos resultados por naturezas⁷⁷.

Assim, para que se verifique a situação descrita na alínea b) é necessário que:

$$(V + PS) < 50\% \times GT$$

Alínea c)

Os “**subsídios à exploração**” (SE) são uma rubrica individualizada que consta do mapa da demonstração dos resultados por naturezas. Quanto ao conceito de “**suas receitas**”, o mesmo levanta algumas dúvidas sobre o que, na realidade, são consideradas como sendo receitas das empresas locais. Assim, importa tecer algumas considerações que nos permitam definir melhor esse conceito, tendo em conta o contexto e o que se julga ser a intenção do legislador:

- 1) Os estatutos das empresas municipais, em regra, dispõem de um artigo que define o que constituem as suas receitas. A título de exemplo, referem-se os estatutos da GEBALIS e da SRU, que são semelhantes quanto ao que consideram como sendo receitas da empresa:
 - a) As provenientes da sua atividade;
 - b) O rendimento de bens próprios;

⁷⁷ As rubricas são: Perdas imputadas de subsidiárias, associadas e empreendimentos conjuntos; variação nos inventários da produção; custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas; fornecimentos e serviços externos; gastos com o pessoal; imparidade de inventários (perdas); imparidade de dívidas a receber (perdas); provisões (aumentos); imparidade de investimentos não depreciables/amortizáveis (perdas); reduções de justo valor; outros gastos e perdas; gastos de depreciação e amortização; imparidade de ativos depreciables/amortizáveis (perdas); juros e gastos similares suportados e imposto sobre o rendimento do exercício.

- c) As comparticipações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados;
- d) O produto da alienação de bens próprios ou da sua oneração
- e) As doações, heranças e legados;
- f) O produto da contração de empréstimos a curto, médio e longo prazos, bem como a emissão de obrigações;
- g) Quaisquer outros que, por lei ou contrato, venha a perceber.

No contexto da lei, não faz sentido que se inclua no conceito de “receitas” das empresas locais, o produto da contração de empréstimos ou a emissão de obrigações.

- 2) As receitas das empresas municipais podem ainda ser vistas numa ótica de caixa, recorrendo-se, para isso, à demonstração de fluxos de caixa que constam das DF. Não nos parece ser esta a intenção do legislador, por duas razões:
 - as receitas das empresas municipais, nesta ótica, integram os recebimentos provenientes de financiamentos obtidos, realizações de capital ou cobertura de prejuízos;
 - os efeitos das operações são reconhecidos quando o dinheiro ou o seu equivalente é recebido e não quando elas ocorrem.
- 3) É possível ainda considerar as receitas como sendo os rendimentos provenientes da atividade da empresa, segundo o regime do acréscimo tal como os SE, recorrendo para isso ao mapa da demonstração dos resultados por naturezas. Não serão de incluir no conceito de “receitas” das empresas municipais registos meramente contabilísticos como a variação nos inventários da produção, as reversões de imparidades, as reduções de provisões, os aumentos de justo valor, as reversões de depreciação e de amortização e os impostos diferidos.

Julgamos que o conceito de receitas a que se faz referência na alínea 3) é o que melhor se adequa ao contexto da lei. Assim sendo, temos que as “**receitas**” (R), correspondem aos rendimentos que constam da demonstração dos resultados por naturezas, excluindo as rubricas referidas. A verificação da situação descrita na alínea c) ocorre quando:

$$SE > 50\% \times R$$

Alínea d)

O “**resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos**” (EBITDA) consta do mapa de demonstração dos resultados por naturezas e o “**investimento em bens de capital**” (IBC) entende-se como sendo o aumento do ativo fixo tangível. Assim, a situação da alínea d) verifica-se sempre que :

$$(EBITDA - IBC) < 0$$

Este critério aplica-se, sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 40.º da Proposta de Lei, que se refere às situações em que o equilíbrio de exploração da empresa local só possa ser avaliado numa perspetiva plurianual que abranja a totalidade do período de investimento.

Análise temporal

Conforme decorre do texto da lei, as situações descritas nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 62.º da proposta de Lei terão que ocorrer consecutivamente nos últimos três anos para que se considere verificada a condição de dissolução da empresa.

Quanto à alínea a), que se refere à perda de mais de metade do CS, entende-se que será de ter em conta o período mais recente, não relevando para o efeito o facto de o(s) detentor(es) do capital tere(m) agido em conformidade com o artigo 35.º do CSC, em períodos anteriores.

5.3.2. Aplicação dos critérios quantitativos de dissolução (n.º 1 do artigo 62.º da Proposta n.º 58/XII)

Por constituírem os dados mais recentes, o triénio a ter em conta para aplicação dos critérios de dissolução previsto nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII, às empresas alvo do nosso estudo, será o de 2009 a 2011. Relativamente ao critério da alínea a), ter-se-á em conta a situação em 31/12/2011.

De acordo com o que foi referido no ponto anterior, os dados quantitativos das empresas EPUL, EMEL, GEBALIS, EGEAC e Lisboa Ocidental SRU, necessários para avaliar se a empresa deverá ser objeto de deliberação de dissolução segundo a proposta da nova Lei, são os seguintes:

Tabela 5 – Rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM

	EPUL			EMEL			GEBALIS		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	19.000.000	19.000.000	19.000.000	3.960.000	3.960.000	14.000.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000
CP	8.579.279	13.709.225	18.180.539	3.348.064	3.884.921	14.854.119	-9.512.549	318.670	1.530.126
V+PS	32.924.881	66.041.223	41.025.830	19.366.148	23.023.724	24.291.329	21.078.840	20.876.370	20.471.329
SE	0	0	0	187.548	187.638	0	1.607.501	2.901.309	2.230.423
R	43.444.110	66.760.986	46.234.998	19.780.349	23.286.756	24.892.041	22.899.000	24.023.220	23.259.037
GT	45.043.488	61.992.127	43.806.671	19.642.410	22.749.900	23.965.906	25.113.727	26.467.835	22.019.763
EBITDA	5.407.785	10.527.778	10.450.485	1.517.913	1.880.514	2.472.642	-776.409	-1.074.229	3.150.798
IBC	46.346	98.883	n.d.	664.326	2.971.319	1.910.520	637.471	20.292	70.767

	EGEAC			Lisboa Ocidental SRU		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	448.918	448.918	448.918	2.000.000	2.000.000	2.000.000
CP	6.840.381	5.975.372	5.413.597	1.331.282	3.644.008	6.113.382
V+PS	13.516.094	14.852.109	14.348.483	9.283	42.325	43.465
SE	0	0	0	593.000	586.569	510.162
R	14.457.542	15.712.066	15.155.890	663.294	694.078	740.210
GT	15.022.953	15.639.493	15.145.767	636.554	669.556	739.923
EBITDA	2.023.623	1.061.378	992.375	58.057	63.775	-7.287
IBC	2.516.870	1.792.080	473.108	12.282	90.841	357

(fonte: Elaboração própria a partir dos
Relatórios e Contas de 2009, 2010 e 2011;
valores em euros)

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração; R = receitas; GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos; IBC = investimento em bens de capital, n. d. = não disponível

Relativamente aos dados apresentados, há que referir o seguinte:

- Os valores referentes a 2009 foram extraídos dos mapas comparativos constantes das DF do exercício de 2010, expressos de acordo com o SNC, com exceção da rubrica IBC que, no caso de não estar disponível nas DF referentes ao período de 2010, foi extraída das DF referentes ao período de 2009.
- No caso da EPUL, o R&C de 2011, disponibilizado na página da internet da empresa⁷⁸, não tem dados sobre o aumento do ativo fixo tangível.

⁷⁸ Fonte: <http://www.epul.pt>, acedido em 7 de junho de 2012

- Os GT de 2009, 2010 e 2011 da GEBALIS foram extraídos do relatório do conselho de administração referente ao ano de 2011, uma vez que os dados constantes das DF dos três anos não estão bem legíveis.

Aplicando agora os critérios de dissolução a cada uma das empresas temos os seguintes resultados:

Tabela 6 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 5

Condição de dissolução	Valor a calcular	EPUL			Condição verifica-se?	EMEL			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $CP \leq 1/2 CS$	CP/CS	----	----	95,7%	Não	----	----	106,1%	Não
b) $(V+PS) < 50\% GT$	(V+PS)/GT	73,1%	106,5%	93,7%	Não	98,6%	101,2%	101,4%	Não
c) $SE > 50\% R$	SE/R	0,0%	0,0%	0,0%	Não	0,9%	0,8%	0,0%	Não
d) $(EBITDA-IBC) < 0$	(EBITDA-IBC)	5.361.439	10.428.895	10.450.485	Não	853.587	-1.090.805	562.122	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	GEBALIS			Condição verifica-se?	EGEAC			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $CP \leq 1/2 CS$	CP/CS	----	----	117,7%	Não	----	----	1205,9%	Não
b) $(V+PS) < 50\% GT$	(V+PS)/GT	83,9%	78,9%	93,0%	Não	90,0%	95,0%	94,7%	Não
c) $SE > 50\% R$	SE/R	7,0%	12,1%	9,6%	Não	0,0%	0,0%	0,0%	Não
d) $(EBITDA-IBC) < 0$	(EBITDA-IBC)	-1.413.880	-1.094.521	3.080.031	Não	-493.247	-730.702	519.267	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	Lisboa Ocidental SRU			Condição verifica-se?	
		2009	2010	2011		
a) $CP \leq 1/2 CS$	CP/CS	----	----	305,7%	Não	
b) $(V+PS) < 50\% GT$	(V+PS)/GT	1,5%	6,3%	5,9%	Sim	
c) $SE > 50\% R$	SE/R	89,4%	84,5%	68,9%	Sim	
d) $(EBITDA-IBC) < 0$	(EBITDA-IBC)	45.775	-27.067	-7.644	Não	(fonte: Elaboração própria; valores do 'EBITDA-IBC' em euros)

Nota: Nos anos em que as condições se verificam, os valores estão sombreados e realçados a negrito

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração; R = receitas; GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos; IBC = investimento em bens de capital

De acordo com o n.º 1 do artigo 62.º da Proposta da Nova Lei, para que as empresas municipais sejam obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, basta que se verifique apenas uma das situações enumeradas.

Face aos resultados apresentados relativamente às empresas do município de Lisboa refletidos na tabela supra, constatamos que apenas a Lisboa Ocidental SRU se encontra em situação de ser obrigatoriamente objeto de dissolução. As vendas e prestações de serviços realizadas durante os últimos três anos não cobrem pelo menos 50% dos gastos totais incorridos ficando, aliás, muito aquém deste valor. Verifica-se também que o peso contributivo dos subsídios à exploração, nos três anos, é superior a 50% das suas receitas.

O valor do 'EBITDA-IBC' da EPUL relativamente ao período 2011 contempla apenas o valor do EBITDA. A falta de dados quanto ao IBC do exercício de 2011 não influencia os resultados, uma vez que seria necessário que o 'EBITDA-IBC' fosse negativo nos três anos para que se considerasse verificada a condição de dissolução da empresa.

5.3.3. Factos (quantificáveis) relevantes que violam as normas ou preceitos legais em vigor

Com base na documentação e nos registos de arquivo que temos ao dispor nos sítios eletrónicos da CML, das EM e do TC, e que foi analisada no âmbito da primeira questão de investigação, foram detetados os factos que a seguir se descrevem, que violam as normas ou preceitos legais em vigor (LEMIR, RJSEL, normas contabilísticas) e que influenciam as rubricas que servem de base ao cálculo dos critérios de dissolução das empresas municipais (CS, CP, V+PS, SE, R, GT, EBITDA e IBC).

5.3.3.1. EPUL

A) Perdão de dívida

Em 2009, os resultados da EPUL foram afetados significativamente pelo perdão de dívida à EPUL, pela CML, no montante de €9.500.000,00. De acordo com o R&C do exercício de 2009, esta importância foi contabilizada como proveito extraordinário, tendo contribuído para que o resultado do exercício se saldasse positivo em mais de 200 mil euros.

Conforme já se fez referência na alínea E) do ponto 5.2.1., o TC concluiu que não existe disposição legal que permita o recurso a esta forma de extinção de dívida (TC, 2011). O fiscal único da empresa realçou este facto na CLC de 2009 e apresentou-o como reserva na CLC de 2010 e 2011.

Se o perdão de dívida, para o qual não existe cobertura legal, não tivesse ocorrido, as R e o EBITDA de 2009 e, consequentemente, o CP de 2010 e de 2011 apresentar-se-iam reduzidos de €9.500.000,00:

Tabela 7 – Ajustamentos às rubricas (EPUL)

	2009	2010	2011
CP		-€9.500.000	-€9.500.000
R	-€9.500.000		
EBITDA	-€9.500.000		

fonte: Elaboração própria

5.3.3.2. EMEL

Não obstante a EMEL ter praticado atos que violam os preceitos legais em vigor suscetíveis de influenciar as rubricas que servem de base à determinação das condições de dissolução das empresas municipais, no triénio de 2009 a 2011, não existem dados ao dispor que permitam quantificar os seus efeitos. Os atos a que nos referimos, já abordados nas alíneas C) e E) do ponto 5.2.2. do presente trabalho, são os seguintes:

- Realização de serviços para a autarquia que não têm enquadramento no seu objeto social e que, de acordo com o TC, determinam a sua nulidade (TC, 2010b). Trata-se de serviços de vigilância dos túneis da Avenida João XXI e do Marquês de Pombal que a empresa prestou no triénio em questão e que influenciam as PS e as R, se é que foram reconhecidos como tal, e os GT e o EBITDA decorrente dos gastos suportados necessários à prestação dos serviços. Os CP dos anos subsequentes são igualmente afetados, via correção dos resultados transitados.
- Contratos de cessão de créditos celebrados entre a EMEL e o BPI, em 2005, no montante global de 13 milhões de euros respeitantes a créditos vencidos da empresa sobre a CML. Neles se estipula que as despesas e os juros decorrentes das respetivas operações financeiras serão suportados pela EMEL até 31 de dezembro de 2006, o que não é legalmente possível (TC, 2009).

O reembolso integral de 13 milhões de euros relativos à cessão de créditos da EMEL foi realizado em 2010. Não é possível saber se a EMEL suportou custos relativamente a estas operações financeiras nos anos de 2009 e 2010. Os valores dos juros obtidos e dos juros suportados nestes dois anos foram os seguintes:

Tabela 8 – Valores dos juros obtidos e dos juros suportados em 2009 e 2010 (EMEL)

	2010	2009
Juros Obtidos	€ 8.539	€ 19.302
Juros Suportados	€ 171.748	€ 432.227

*fonte: Elaboração própria com base no R&C de 2010 da
EMEL*

Ainda que os juros suportados pela EMEL incluam os encargos relativos às operações financeiras referidas, o impacto nos GT não seria relevante uma vez que estes são superiores a 19 milhões de euros nos dois anos.

5.3.3.3. GEBALIS

A) Cobertura de prejuízos

Na alínea E) do ponto 5.2.3. do presente trabalho, referiu-se o facto de a CML ter deliberado⁷⁹, em outubro de 2010, incluir no orçamento municipal para 2011 a transferência de €12.300.000 para a GEBALIS para reforço de capitais próprios. Essa importância foi reconhecida nos capitais próprios da empresa em 2010, não obstante não ter sido efetuada qualquer transferência por parte da CML. Este facto contraria o disposto no n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL e é apresentado como reserva na CLC da empresa referente ao exercício de 2010.

Em 2011, a CML veio a transferir a importância de €5.500.000 ao abrigo da referida deliberação camarária que não teve reflexos nas DF da empresa de 2011, por já ter sido contabilizada em 2010.

Anulando o movimento contabilístico ocorrido em 2010, que viola os preceitos legais em vigor, e considerando a transferência de €5.500.000 em 2011, temos os seguintes ajustamentos ao CP de 2010 e 2011:

Tabela 9 – Ajustamentos às rubricas (GEBALIS)

	2010	2011
CP	- € 12.300.000	- € 6.800.000 (-€12.300.000 + €5.500.000)

fonte: Elaboração própria

⁷⁹ Deliberação n.º 567/CM/2010 disponível no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 869, de 14 de dezembro de 2010

B) Transferência para Resultados Transitados em 2008

Embora se conclua, com base no que é referido nas CLC dos anos de 2009 a 2011, que não se trata de uma situação suscetível de influenciar as rubricas relevantes para a avaliação da obrigatoriedade ou não de dissolução da empresa, importa mencioná-la dado o efeito significativo que teve na situação líquida da empresa.

Referimo-nos à transferência, em 2008, do montante de €17.599.718,04 de Proveitos Diferidos para Resultados Transitados com o objetivo de cobrir parte dos prejuízos de exercícios anteriores. Os proveitos diferidos correspondem a uma percentagem das rendas recebidas de forma a efetuar obras de conservação plurianual do património. Em 2008, o conselho de administração procedeu à alteração do critério devido à situação financeira da empresa, de modo a promover o seu reequilíbrio financeiro.⁸⁰

Da CLC de 2010 consta a seguinte reserva relacionada com esta transferência:

“(…). No entanto, considerando que estes Proveitos Diferidos se relacionam com custos futuros a incorrer relativos a obras de conservação plurianual do património, tal transferência só seria admissível na medida em que a CML celebre Contratos-Programa com a GEBALIS para suportar tais custos.”

Já na CLC referente a 2011, é realçado o seguinte:

“(…). No entanto, tais Proveitos Diferidos relacionam-se com custos futuros a incorrer relativos a obras de conservação plurianual do património no âmbito de Contratos-Programa posteriormente celebrados entre a CML e a GEBALIS para suportar tais custos.”

5.3.3.4. EGEAC

A) Impacto do novo normativo contabilístico nos capitais próprios

Não obstante não se tratar de um facto suscetível de alterar os dados relacionados com os critérios de dissolução, importa fazer referência ao reforço dos capitais próprios, em

⁸⁰ R&C da GEBALIS de 2008

2009, decorrente da reclassificação dos subsídios ao investimento ao abrigo do SNC. O ajustamento, realçado na CLC de 2010 pela sua relevância, foi de €7.923.612 o que fez com que a empresa saísse fora do âmbito do artigo 35.º do CSC.

B) Contabilização dos subsídios à exploração

Na demonstração dos resultados de 2009, na versão POC, está contabilizada, como subsídios à exploração, a importância de €7.000.000 que se refere ao montante da comparticipação estabelecido no contrato-programa subscrito pela EGEAC e pela CML. Sem que tivesse sido feita qualquer alusão à alteração de classificação nas DF de 2010, este montante passou a ser considerado como prestações de serviços, aquando da conversão, em versão SNC, das contas de 2009.

As comparticipações referentes aos contratos-programa de 2010 e 2011 foram também consideradas como prestações de serviços, não obstante essas transferências terem sido classificadas economicamente como “subsídios” pela CML.

Nas DF consolidadas da CML referentes ao exercício de 2011, a tabela que apresenta o sumário anual dos resultados da EGEAC para os anos de 2008 a 2011, ao contrário do que refere as contas da empresa, indica os seguintes valores de subsídios à exploração para 2009, 2010 e 2011:

Tabela 10 – Subsídios à Exploração de 2009 a 2011 (EGEAC)

	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Subsídios à Exploração	7.000	7.708	6.750

(fonte: DF consolidadas da CML de 2011; valores em milhares de euros)

A consideração do montante das comparticipações da CML, ao abrigo dos contratos-programa, como subsídios à exploração, como vinha sendo feito pela empresa até 2009 e como continua a ser considerado pela CML, provoca variações, de sinal contrário, nas rubricas de SE e V+PS dos exercícios de 2009 a 2011:

Tabela 11 – Ajustamentos às rubricas (EGEAC)

	2009	2010	2011
SE	+ €7.000.000	+ €7.708.333	+ €6.750.000
V+PS	- €7.000.000	- €7.708.333	- €6.750.000

fonte: Elaboração própria

5.3.3.5. Lisboa Ocidental SRU

A) Empréstimo do IHRU

A maioria das atividades de reabilitação urbana realizadas pela Lisboa Ocidental é financiada pelo contrato de financiamento sob a forma de abertura de crédito celebrado com o IHRU, com as seguintes características:

- Montante máximo – 16,1 milhões;
- Prazo – 30 anos, com carência de amortização de capital nos primeiros dez anos;
- Taxa de juro – possibilidade de opção entre taxa fixa, taxa variável e taxas revisíveis.

As obrigações emergentes do empréstimo, que se destina a reabilitar “património municipal”, são suportadas pela CML, através de contrato-programa celebrado para o efeito. A empresa recebeu o primeiro desembolso do empréstimo, no valor de 2,5 milhões de euros, em 2010 e, em 2011, recebeu a segunda parte, no mesmo montante. A operação relacionada com o empréstimo é contabilizada pela SRU, em acordo com o Fiscal Único e com os Serviços Financeiros da CML, da seguinte forma:⁸¹

- As despesas de reabilitação do espaço público e dos edifícios municipais são contabilizadas em contas do ativo fixo em “obras e construções em propriedade alheia”;
- No momento de cada desembolso e de cada pagamento de juros, estes valores são registados como valores a receber da CML no ativo e em variações no capital próprio;
- As transferências financeiras da CML para pagamento de juros são contabilizadas como subsídios à exploração;

⁸¹ R&C da Lisboa Ocidental SRU de 2011

- Os valores finais da reabilitação dos ativos serão transferidos para a CML no momento da extinção da Lisboa Ocidental.

Mais do que questionar se a contabilização do empréstimo se encontra refletida da forma mais apropriada nas contas da empresa, importa ter em conta os seus efeitos:

- Em termos de resultados do período, o resultado é nulo, uma vez que o valor contabilizado como gasto referente aos juros do financiamento corresponde, à partida, ao valor contabilizado como subsídio à exploração, a pagar pela CML;
- Em termos de balanço, temos um empréstimo obtido e um valor a receber registado no ativo, o que produz um efeito neutro em termos de endividamento líquido da empresa;
- O ativo fixo da empresa aumenta no montante correspondente às despesas de reabilitação do património municipal e o capital próprio aumenta no montante do empréstimo.

Na alínea D) do ponto 5.2.5. do presente trabalho, concluiu-se que o empréstimo contraído pela empresa é uma forma de financiar a CML o que vai contra o disposto no RJSEL. Se anularmos o efeito do empréstimo e considerarmos que é a CML que transfere, para a empresa, as verbas necessárias para cobrir as despesas de reabilitação do património municipal, as rubricas quantificáveis, suscetíveis de influenciar os critérios de dissolução, que sofrem alteração são os SE, os GT, as R e o EBITDA. Considerando que o valor a reconhecer como SE corresponde ao valor contabilizado como juros do empréstimo que foi de €6.568,89, em 2010, e de €72.696,44 em 2011⁸², temos as seguintes variações nas rubricas:

Tabela 12 – Ajustamentos às rubricas (SRU)

	2010	2011
SE	- €6.568,89	- €72.696,44
GT	- €6.568,89	- €72.696,44
R	- €6.568,89	- €72.696,44
EBITDA	- €6.568,89	- €72.696,44

fonte: Elaboração própria

⁸² R&C da Lisboa Ocidental SRU de 2010 e 2011

Ao ter em conta apenas estas alterações, estamos a considerar que as despesas de reabilitação do património municipal continuam a ser contabilizadas em contas do ativo fixo e que as transferências de verbas por parte da CML, em montantes iguais aos do empréstimo, são registadas como variações no capital próprio.

5.3.3.6. Resumo das alterações ocorridas ao nível dos critérios de dissolução

Depois de registadas as alterações constantes dos pontos anteriores, os dados quantitativos das empresas EPUL, EMEL, GEBALIS, EGEAC e Lisboa Ocidental SRU, necessários para avaliar se a empresa deverá ser objeto de deliberação de dissolução, passam a ser os seguintes:

Tabela 13 – Reflexos dos ajustamentos nas rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM

	EPUL			EMEL			GEBALIS		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	19.000.000	19.000.000	19.000.000	3.960.000	3.960.000	14.000.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000
CP	8.579.279	4.209.225	8.680.539	3.348.064	3.884.921	14.854.119	-9.512.549	-11.981.330	-5.269.874
V+PS	32.924.881	66.041.223	41.025.830	19.366.148	23.023.724	24.291.329	21.078.840	20.876.370	20.471.329
SE	0	0	0	187.548	187.638	0	1.607.501	2.901.309	2.230.423
R	33.944.110	66.760.986	46.234.998	19.780.349	23.286.756	24.892.041	22.899.000	24.023.220	23.259.037
GT	45.043.488	61.992.127	43.806.671	19.642.410	22.749.900	23.965.906	25.113.727	26.467.835	22.019.763
EBITDA	-4.092.215	10.527.778	10.450.485	1.517.913	1.880.514	2.472.642	-776.409	-1.074.229	3.150.798
IBC	46.346	98.883	n.d.	664.326	2.971.319	1.910.520	637.471	20.292	70.767

	EGEAC			Lisboa Ocidental SRU		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	448.918	448.918	448.918	2.000.000	2.000.000	2.000.000
CP	6.840.381	5.975.372	5.413.597	1.331.282	3.644.008	6.113.382
V+PS	6.516.094	7.143.776	7.598.483	9.283	42.325	43.465
SE	7.000.000	7.708.333	6.750.000	593.000	580.000	437.465
R	14.457.542	15.712.066	15.155.890	663.294	687.509	667.513
GT	15.022.953	15.639.493	15.145.767	636.554	662.987	667.226
EBITDA	2.023.623	1.061.378	992.375	58.057	57.206	-79.984
IBC	2.516.870	1.792.080	473.108	12.282	90.841	357

(fonte: Elaboração própria; valores em euros)

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração; R = receitas; GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos; IBC = investimento em bens de capital

À exceção da EMEL, todas as empresas registaram alterações em algumas das rubricas.

*(In)Cumprimento legal e viabilidade das empresas municipais:
Estudo de caso das empresas do município de Lisboa*

Aplicando agora as condições de dissolução aos valores alterados, temos os seguintes resultados:

Tabela 14 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 13

Condição de dissolução	Valor a calcular	EPUL			Condição verifica-se?	EMEL			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $CP \leq 1/2 CS$	CP/CS	----	----	45,7%	Sim	----	----	106,1%	Não
b) $(V+PS) < 50\% GT$	(V+PS)/GT	73,1%	106,5%	93,7%	Não	98,6%	101,2%	101,4%	Não
c) $SE > 50\% R$	SE/R	0,0%	0,0%	0,0%	Não	0,9%	0,8%	0,0%	Não
d) $(EBITDA-IBC) < 0$	(EBITDA-IBC)	-4.138.561	10.428.895	10.450.485	Não	853.587	-1.090.805	562.122	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	GEBALIS			Condição verifica-se?	EGEAC			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $CP \leq 1/2 CS$	CP/CS	----	----	405,4%	Sim	----	----	1205,9%	Não
b) $(V+PS) < 50\% GT$	(V+PS)/GT	83,9%	78,9%	93,0%	Não	43,4%	45,7%	50,2%	Não
c) $SE > 50\% R$	SE/R	7,0%	12,1%	9,6%	Não	48,4%	49,1%	44,5%	Não
d) $(EBITDA-IBC) < 0$	(EBITDA-IBC)	-1.413.880	-1.094.521	3.080.031	Não	-493.247	-730.702	519.267	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	Lisboa Ocidental SRU			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011	
a) $CP \leq 1/2 CS$	CP/CS	----	----	305,7%	Não
b) $(V+PS) < 50\% GT$	(V+PS)/GT	1,5%	6,4%	6,5%	Sim
c) $SE > 50\% R$	SE/R	89,4%	84,4%	65,5%	Sim
d) $(EBITDA-IBC) < 0$	(EBITDA-IBC)	45.775	-33.635	-80.341	Não

(fonte: Elaboração própria;
valores do 'EBITDA-IBC' em euros)

5.3.3.7. Conclusões

A tabela infra permite comparar os resultados da aplicação das condições de dissolução das empresas municipais aos valores constantes das DF (tabela 6) com os resultados da aplicação dessas mesmas condições aos valores alterados por factos (quantificáveis) relevantes que violam as normas ou preceitos legais em vigor (tabela 14).

Tabela 15 – Comparação dos resultados da aplicação dos critérios de dissolução às EM (tabelas 6 e 14)

Condição de dissolução	EPUL		EMEL		GEBALIS		EGEAC		SRU	
	Condição verifica-se?		Condição verifica-se?		Condição verifica-se?		Condição verifica-se?		Condição verifica-se?	
	DF	DF alteradas	DF	DF alteradas	DF	DF alteradas	DF	DF alteradas	DF	DF alteradas
a) $CP \leq 1/2 CS$	N	S	N	N	N	S	N	N	N	N
b) $(V+PS) < 50\% GT$	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S
c) $SE > 50\% R$	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S
d) $(EBITDA-IBC) < 0$	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N

Fonte: Elaboração própria

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração; R = receitas;

GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos; IBC = investimento em bens de capital;

S= Sim; N=Não

Da leitura da tabela 15 e da comparação dos dados constantes tabelas 6 e 14, podemos concluir o seguinte:

- Aplicando as condições de dissolução aos valores que constam das DF das empresas que constituem o setor empresarial do município de Lisboa, alteradas pelos factos que violam as normas ou os preceitos legais em vigor, conclui-se que a EPUL e a GEBALIS passaram a reunir as condições para, obrigatoriamente, serem objeto de deliberação de dissolução, segundo a Proposta da nova Lei do SEL. Depois de alteradas as DF, o capital social das duas empresas passou a revelar-se insuficiente nos termos do artigo 35.º do CSC.
- Relativamente à EMEL, os dados mantiveram-se inalterados por não existirem factos que violam as normas ou preceitos legais em vigor que sejam quantificáveis.
- Quanto à EGEAC, e não obstante não se considerar verificada nenhuma das condições de dissolução, mesmo depois de alterados os valores das DF, importa referir que a situação em que as V+PS não cobrem, pelo menos, 50% dos GT, passou a verificar-se relativamente aos exercícios de 2009 e 2010. Em 2011, as V+PS ultrapassam apenas em 0,2 p.p., o valor correspondente a 50% dos GT. Os SE, por sua vez, aproximaram-se do limiar dos 50% das R.
- Depreende-se pela leitura dos R&C, que a Lisboa Ocidental SRU é a empresa que mais depende financeiramente do município. As situações verificadas anteriormente, que implicam a dissolução da Lisboa Ocidental SRU, continuam a verificar-se depois de alteradas as DF.

Não deixa de ser curioso que este facto se verifique relativamente à única empresa em que o momento da sua extinção se encontra definido nos respetivos estatutos.⁸³

⁸³ De acordo com o artigo 34.º, n.º 2 dos Estatutos da Lisboa Ocidental SRU que vai ao encontro do estipulado no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, a extinção da SRU só deve ocorrer quando estiver concluída a reabilitação urbana da Zona de Intervenção delimitadas nos termos dos estatutos. Sabendo que as leis e os decretos-leis têm igual valor (artigo 112º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa), coloca-se a questão sobre qual dos diplomas legais terá supremacia: a nova Lei ou o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009)? Afigura-se-nos que, sendo o

Em suma, os critérios (quantitativos) de dissolução das empresas municipais constantes da proposta da nova lei revelam-se insuficientes para qualificarem a situação económico-financeira das empresas que integram o setor empresarial da CML. Uma análise mais detalhada das contas, e dos dados disponíveis, revelou que os critérios quantitativos estão influenciados por factos que contrariam as disposições legais em vigor.

Depois dos ajustamentos feitos nas rubricas decorrentes da anulação dos efeitos provocados pelos factos detetados, à Lisboa Ocidental SRU juntaram-se a EPUL e a GEBALIS, passando a ser três as empresas que reúnem as condições para obrigatoriamente serem objeto de deliberação de dissolução. As três empresas têm áreas de intervenção na construção, corroborando as conclusões do estudo técnico que deu origem ao LBSEL (Martins *et al.*, 2011) e que refere ser esta uma das áreas em que existe maior vulnerabilidade económica e financeira, com risco de sustentabilidade.

Quanto à EPUL e à GEBALIS, torna-se evidente que os factos que tiveram impacto ao nível das DF (perdão de dívida de 9,5 milhões de euros no caso da EPUL e cobertura (não realizada) de prejuízos no caso da GEBALIS) tiveram o único propósito de melhorar a imagem da empresa em termos de situação económica e financeira. Realça-se o facto de a CML nem sempre ter cumprido com a regra do equilíbrio de contas relativamente a estas duas empresas.

Relativamente à SRU, os impactos ao nível das DF terão sido um efeito secundário daquele que seria o objetivo principal da CML que era obter financiamento através da empresa.

A SRU não tem praticamente receitas próprias vivendo à custa dos subsídios da autarquia. Uma das recomendações feitas às instâncias político-legislativas que consta do LBSEL (Martins *et al.*, 2011) é a de que a atribuição de subsídios às EM deve ser

Regime Jurídico da Reabilitação Urbana uma lei especial e o novo regime do SEL, uma lei geral, a lei geral não poderá revogar a lei especial (artigo 7.º, n.º 3 do Código Civil).

substituída pela figura de contratualização pela prestação de serviços a que correspondem as contrapartidas objeto do contrato. Esta alteração iria ter implicações ao nível tributário, nomeadamente no que se refere à sujeição a IVA. As prestações de serviços estariam sujeitas a imposto, a suportar pela autarquia, enquanto os subsídios à exploração, à partida, não estão.

A Direção de Serviços do IVA (DSIVA) emitiu o ofício n.º 30126 de 15 de abril de 2011 que se refere à atividade de gestão patrimonial e financeira dos bairros municipais exercida por entidades empresariais locais e que corresponde à atividade da GEBALIS. Trata-se da situação em que a empresa municipal recebe as rendas de imóveis pertencentes à autarquia e faz a gestão patrimonial e financeira desses mesmos imóveis. O referido ofício refere taxativamente o seguinte:

“Uma dotação de receitas entre duas pessoas coletivas de direito público, no quadro de uma transferência de atribuições entre elas, não constitui a contraprestação de uma prestação de serviços, estando, portanto, excluída do conceito de atividade económica para efeitos de IVA.”

No que se refere a esta matéria, o LBSEL (Martins *et al.*, 2011) e a DSIVA (2011) estão aparentemente em contradição.

5.3.4. Texto final do n.º 1 do artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII – “Dissolução das Empresas Locais”

Aquando da realização do estudo empírico, apenas era conhecida a versão inicial da proposta de lei⁸⁴, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e que revoga o RJSEL, tendo a análise sido feita à luz dessa proposta. Entretanto, foi publicado o texto final da proposta de lei⁸⁵ resultante da

⁸⁴ Aprovada em Conselho de Ministros de 3 de maio de 2012.

⁸⁵ Fonte: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36975>, acedido em 23 de julho de 2012.
Entretanto, a proposta de Lei deu origem à Lei n.º 50/2012 que foi publicada no Diário da República, 1.ª série, de 31 de agosto de 2012.

apreciação e votação na especialidade do documento, que vem alterar substancialmente a versão inicial do n.º 1 do artigo 62.º:

“Artigo 62.º

Dissolução das empresas locais

1-Sem prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios;*
- b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;*
- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo, o valor correspondente às amortizações e às depreciações, é negativo.*
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.”*

Comparando o texto final que foi aprovado com o texto inicialmente proposto, constata-se o seguinte:

- As empresas têm que cumprir com o disposto no artigo 35.º do CSC mas a perda de metade do capital social deixou de ser considerado um critério específico de dissolução das empresas municipais;
- Os critérios das alíneas a) e b) correspondem aos anteriores critérios das alíneas b) e c);
- O anterior critério da alínea d), que ditava a dissolução da empresa se o ‘EBITDA-IBC’ fosse negativo nos últimos três anos, foi substituído pelo critério da alínea c) que define como condição de dissolução o facto de a empresa apresentar um resultado operacional subtraído ao mesmo, o valor correspondente às amortizações e às depreciações, negativo nos últimos três anos;
- Foi acrescentado um critério relativo ao **resultado líquido (RL)** que não existia.

Os conceitos contidos nas alíneas a) e b) já foram clarificados anteriormente, aquando da análise realizada com base na versão inicial da proposta de lei. O conceito de RL contido na alínea d), consta das DF das empresas e é de leitura direta.

Relativamente ao critério da alínea c), existem dúvidas quanto à intenção do legislador quando se refere ao “*resultado operacional subtraído ao mesmo, o valor correspondente às amortizações e às depreciações*” uma vez que o resultado operacional, de acordo com o modelo da demonstração dos resultados por naturezas⁸⁶, em SNC, já está subtraído do valor das amortizações e depreciações. O texto, tal como está redigido, leva-nos a equacionar duas interpretações possíveis para o conceito apresentado:

1.º O que se pretende é que o resultado operacional seja expurgado do efeito das amortizações e depreciações, ou seja, o item a calcular é o “Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos” (EBITDA). Isto significa que ao Resultado Operacional temos que somar as depreciações e amortizações e não subtrair;

2.º Tendo em conta que o conceito referido substitui o critério da alínea d) do texto inicial da proposta de lei que se referia ao “*valor do resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos, subtraído ao mesmo o valor correspondente ao investimento em bens de capital*”, a intenção é que se subtraia ao EBITDA, referido no texto como “*resultado operacional*”, o montante das **amortizações e depreciações** (AD) em vez do IBC previsto no texto inicial. O valor deste indicador aproximar-se-á do resultado operacional salvo se a rubrica “imparidade de ativos depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)” tiver um valor significativo.

Na falta de esclarecimentos quanto à interpretação a dar ao conceito, que certamente surgirão no futuro, vamos considerar, para efeitos da presente análise, como mais provável a 2.ª interpretação referida.

Sem prejuízo, apresentamos igualmente para todas as empresas em análise o valor do EBITDA permitindo efetuar igualmente a análise em sede da primeira interpretação.

Em resumo, terá que se verificar uma das seguintes situações nos últimos três anos, de acordo com o texto final do n.º 1 do artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII, para que a empresa municipal seja obrigatoriamente objeto de dissolução:

a) $(V + PS) < 50\% \times GT$

b) $SE > 50\% \times R$

⁸⁶ Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro

c1) EBITDA < 0 ou c2) (EBITDA – AD) < 0

d) RL < 0

A empresas estão ainda obrigadas a observar o disposto no artigo 35.º do CSC se:

$$CP \leq CS/2$$

5.3.4.1. Aplicação dos critérios quantitativos de dissolução (texto final do n.º 1 do artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII) às EM do município de Lisboa

Apresenta-se, na tabela seguinte, os dados quantitativos das empresas EPUL, EMEL, GEBALIS, EGEAC e Lisboa Ocidental SRU, necessários para avaliar se a empresa deverá ser objeto de deliberação de dissolução, segundo o texto final da proposta da nova Lei e/ou se deverá observar o disposto no artigo 35.º do CSC:

Tabela 16 – Rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM (texto final da proposta de Lei)

	EPUL			EMEL			GEBALIS		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	19.000.000	19.000.000	19.000.000	3.960.000	3.960.000	14.000.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000
CP	8.579.279	13.709.225	18.180.539	3.348.064	3.884.921	14.854.119	-9.512.549	318.670	1.530.126
V+PS	32.924.881	66.041.223	41.025.830	19.366.148	23.023.724	24.291.329	21.078.840	20.876.370	20.471.329
SE	0	0	0	187.548	187.638	0	1.607.501	2.901.309	2.230.423
R	43.444.110	66.760.986	46.234.998	19.780.349	23.286.756	24.892.041	22.899.000	24.023.220	23.259.037
GT	45.043.488	61.992.127	43.806.671	19.642.410	22.749.900	23.965.906	25.113.727	26.467.835	22.019.763
EBITDA	5.407.785	10.527.778	10.450.485	1.517.913	1.880.514	2.472.642	-776.409	-1.074.229	3.150.798
AD	828.540	1.262.695	1.051.887	908.535	936.217	992.691	326.991	217.894	231.664
RL	204.977	5.170.941	5.477.092	107.939	536.856	929.199	-2.214.728	-2.444.615	1.235.623

	EGEAC			Lisboa Ocidental SRU		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	448.918	448.918	448.918	2.000.000	2.000.000	2.000.000
CP	6.840.381	5.975.372	5.413.597	1.331.282	3.644.008	6.113.382
V+PS	13.516.094	14.852.109	14.348.483	9.283	42.325	43.465
SE	0	0	0	593.000	586.569	510.162
R	14.457.542	15.712.066	15.155.890	663.294	694.078	740.210
GT	15.022.953	15.639.493	15.145.767	636.554	669.556	739.923
EBITDA	2.023.623	1.061.378	992.375	58.057	63.775	-7.287
AD	901.377	913.520	837.402	60.449	63.032	51.187
RL	891.382	285.100	200.956	26.740	24.522	287

(fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios e Contas de 2009, 2010 e 2011; valores em euros)

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração; R = receitas; GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos; AD = amortizações e depreciações; RL = resultado líquido

Aplicando agora os critérios de dissolução do texto final da proposta da nova lei a cada uma das empresas, temos os seguintes resultados:

Tabela 17 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 16

Condição de dissolução	Valor a calcular	EPUL			Condição verifica-se?	EMEL			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $(V+PS) < 50\% GT$	$(V+PS)/GT$	73,1%	106,5%	93,7%	Não	98,6%	101,2%	101,4%	Não
b) $SE > 50\% R$	SE/R	0,0%	0,0%	0,0%	Não	0,9%	0,8%	0,0%	Não
c1) $EBITDA < 0$	EBITDA	5.407.785	10.527.778	10.450.485	Não	1.517.913	1.880.514	2.472.642	Não
c2) $(EBITDA-AD) < 0$	$(EBITDA-AD)$	4.579.245	9.265.083	9.398.598	Não	609.378	944.297	1.479.951	Não
d) $RL < 0$	RL	204.977	5.170.941	5.477.092	Não	107.939	536.856	929.199	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	GEBALIS			Condição verifica-se?	EGEAC			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $(V+PS) < 50\% GT$	$(V+PS)/GT$	83,9%	78,9%	93,0%	Não	90,0%	95,0%	94,7%	Não
b) $SE > 50\% R$	SE/R	7,0%	12,1%	9,6%	Não	0,0%	0,0%	0,0%	Não
c1) $EBITDA < 0$	EBITDA	-776.409	-1.074.229	3.150.798	Não	2.023.623	1.061.378	992.375	Não
c2) $(EBITDA-AD) < 0$	$(EBITDA-AD)$	-1.103.400	-1.292.123	2.919.134	Não	1.122.246	147.858	154.973	Não
d) $RL < 0$	RL	-2.214.728	-2.444.615	1.235.623	Não	891.382	285.100	200.956	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	Lisboa Ocidental SRU			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011	
a) $(V+PS) < 50\% GT$	$(V+PS)/GT$	1,5%	6,3%	5,9%	Sim
b) $SE > 50\% R$	SE/R	89,4%	84,5%	68,9%	Sim
c1) $EBITDA < 0$	EBITDA	58.057	63.775	-7.287	Não
c2) $(EBITDA-AD) < 0$	$(EBITDA-AD)$	-2.392	742	-58.474	Não
d) $RL < 0$	RL	26.740	24.522	287	Não

(fonte: Elaboração própria;
valores do 'EBITDA-AD' em euros)

Nota: Nos anos em que as condições se verificam, os valores estão sombreados e realçados a negrito

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração; R = Receitas;
GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos; AD = Amortizações e depreciações;
RL = Resultado Líquido

Tal como na análise efetuada com base nos critérios de dissolução definidos no texto inicial da proposta da nova lei, da leitura da tabela 17 depreende-se que apenas a Lisboa Ocidental SRU se encontra em situação de ser obrigatoriamente objeto de dissolução.

Quanto à situação do CP, verificamos que nenhuma das empresas se enquadra no disposto no artigo 35.º do CSC, em 2011:

Tabela 18 – Aplicação do artigo 35.º do CSC às EM com base nos dados de 2011 da tabela 16

Artigo 35.º CSC	Valor a calcular	EPUL	EMEL	GEBALIS	EGEAC	SRU
$CP \leq 1/2 CS$	CP/CS	95,7%	106,1%	117,7%	1205,9%	305,7%

Fonte: Elaboração própria

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio

5.3.4.2. Factos (quantificáveis) relevantes que violam as normas ou preceitos legais em vigor

A anulação dos factos detetados, descritos no ponto 5.3.3., e respetivos subpontos, que violam as normas ou preceitos legais em vigor, influenciam as rubricas que servem de base ao cálculo dos critérios de dissolução (V+PS, SE, R, GT, EBITDA, AD e RL) e/ou o CP. Os ajustamentos a efetuar, estão quantificados nas tabelas seguintes, e referem-se aos seguintes factos:

Tabela 19 – Ajustamentos às rubricas (texto final da proposta de Lei)

<i>Perdão de dívida à EPUL</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
CP		-€9.500.000	-€9.500.000
R	-€9.500.000		
EBITDA	-€9.500.000		
RL	-€9.500.000		

Fonte: Elaboração própria

<i>Cobertura de prejuízos da GEBALIS</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
CP	- € 12.300.000	- € 6.800.000 (-€12.300.000 + €5.500.000)

Fonte: Elaboração própria

<i>Contabilização dos SE da EGEAC</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
SE	+ €7.000.000	+ €7.708.333	+ €6.750.000
V+PS	- €7.000.000	- €7.708.333	- €6.750.000

Fonte: Elaboração própria

<i>Empréstimo do IHRU à Lisboa Ocidental SRU</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
SE	- €6.568,89	- €72.696,44
GT	- €6.568,89	- €72.696,44
R	- €6.568,89	- €72.696,44
EBITDA	- €6.568,89	- €72.696,44

Fonte: Elaboração própria

À exceção da EMEL, todas as empresas registaram alterações em algumas das rubricas.

Os dados quantitativos das empresas EPUL, EMEL, GEBALIS, EGEAC e Lisboa Ocidental SRU necessários para avaliar se a empresa deverá ser objeto de deliberação de dissolução, depois de registadas as alterações referidas, passam a ser os seguintes:

Tabela 20 – Reflexos dos ajustamentos nas rubricas relevantes para o estudo sobre a dissolução das EM (texto final da proposta de Lei)

	EPUL			EMEL			GEBALIS		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	19.000.000	19.000.000	19.000.000	3.960.000	3.960.000	14.000.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000
CP	8.579.279	4.209.225	8.680.539	3.348.064	3.884.921	14.854.119	-9.512.549	-11.981.330	-5.269.874
V+PS	32.924.881	66.041.223	41.025.830	19.366.148	23.023.724	24.291.329	21.078.840	20.876.370	20.471.329
SE	0	0	0	187.548	187.638	0	1.607.501	2.901.309	2.230.423
R	33.944.110	66.760.986	46.234.998	19.780.349	23.286.756	24.892.041	22.899.000	24.023.220	23.259.037
GT	45.043.488	61.992.127	43.806.671	19.642.410	22.749.900	23.965.906	25.113.727	26.467.835	22.019.763
EBITDA	-4.092.215	10.527.778	10.450.485	1.517.913	1.880.514	2.472.642	-776.409	-1.074.229	3.150.798
AD	828.540	1.262.695	1.051.887	908.535	936.217	992.691	326.991	217.894	231.664
RL	-9.295.023	5.170.941	5.477.092	107.939	536.856	929.199	-2.214.728	-2.444.615	1.235.623

	EGEAC			Lisboa Ocidental SRU		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CS	448.918	448.918	448.918	2.000.000	2.000.000	2.000.000
CP	6.840.381	5.975.372	5.413.597	1.331.282	3.644.008	6.113.382
V+PS	6.516.094	7.143.776	7.598.483	9.283	42.325	43.465
SE	7.000.000	7.708.333	6.750.000	593.000	580.000	437.465
R	14.457.542	15.712.066	15.155.890	663.294	687.509	667.513
GT	15.022.953	15.639.493	15.145.767	636.554	662.987	667.226
EBITDA	2.023.623	1.061.378	992.375	58.057	57.206	-79.984
AD	901.377	913.520	837.402	60.449	63.032	51.187
RL	891.382	285.100	200.956	26.740	24.522	287

(fonte: Elaboração própria;
valores em euros)

*Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração;
R = receitas; GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento
e impostos; AD = amortizações e depreciações; RL = resultado líquido*

Aplicando as condições de dissolução constantes do texto final da proposta da nova lei aos valores alterados, temos os seguintes resultados:

Tabela 21 – Aplicação dos critérios de dissolução às EM com base nos dados da tabela 20

Condição de dissolução	Valor a calcular	EPUL			Condição verifica-se?	EMEL			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $(V+PS) < 50\% \text{ GT}$	$(V+PS)/GT$	73,1%	106,5%	93,7%	Não	98,6%	101,2%	101,4%	Não
b) $SE > 50\% \text{ R}$	SE/R	0,0%	0,0%	0,0%	Não	0,9%	0,8%	0,0%	Não
c1) $EBITDA < 0$	EBITDA	-4.092.215	10.527.778	10.450.485	Não	1.517.913	1.880.514	2.472.642	Não
c2) $(EBITDA-AD) < 0$	$(EBITDA-AD)$	-4.920.755	9.265.083	9.398.598	Não	609.378	944.297	1.479.951	Não
d) $RL < 0$	RL	-9.295.023	5.170.941	5.477.092	Não	107.939	536.856	929.199	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	GEBALIS			Condição verifica-se?	EGEAC			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
a) $(V+PS) < 50\% \text{ GT}$	$(V+PS)/GT$	83,9%	78,9%	93,0%	Não	43,4%	45,7%	50,2%	Não
b) $SE > 50\% \text{ R}$	SE/R	7,0%	12,1%	9,6%	Não	48,4%	49,1%	44,5%	Não
c1) $EBITDA < 0$	EBITDA	-776.409	-1.074.229	3.150.798	Não	2.023.623	1.061.378	992.375	Não
c2) $(EBITDA-AD) < 0$	$(EBITDA-AD)$	-1.103.400	-1.292.123	2.919.134	Não	1.122.246	147.858	154.973	Não
d) $RL < 0$	RL	-2.214.728	-2.444.615	1.235.623	Não	891.382	285.100	200.956	Não

Condição de dissolução	Valor a calcular	Lisboa Ocidental SRU			Condição verifica-se?
		2009	2010	2011	
a) $(V+PS) < 50\% \text{ GT}$	$(V+PS)/GT$	1,5%	6,4%	6,5%	Sim
b) $SE > 50\% \text{ R}$	SE/R	89,4%	84,4%	65,5%	Sim
c1) $EBITDA < 0$	EBITDA	58.057	57.206	-79.984	Não
c2) $(EBITDA-AD) < 0$	$(EBITDA-AD)$	-2.392	-5.826	-131.170	Sim
d) $RL < 0$	RL	26.740	24.522	287	Não

(fonte: Elaboração própria;
valores do 'EBITDA-AD' em euros)

Nota: Nos anos em que as condições se verificam, os valores estão sombreados e realçados a negrito

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio; V + PS = vendas e prestações de serviços; SE = subsídios à exploração; R = receitas;
GT = gastos totais incorridos; EBITDA = resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos; AD = amortizações e depreciações;
RL = resultado líquido

5.3.4.3. Conclusões

Pela leitura da tabela 10, constata-se que, depois de efetuados os ajustamentos, continua a ser apenas a SRU a satisfazer as condições para ser obrigatoriamente objeto de dissolução. Para além de satisfazer as condições em que as V+PS são inferiores a 50% dos GT e os SE são superiores a 50% das R, a empresa passou também a apresentar um 'EBITDA-AD' negativo nos últimos 3 anos. Considerando a fórmula " $EBITDA < 0$ " para o critério da alínea c), a condição continuaria a não se verificar.

Quanto à situação do CP, verificamos que a EPUL e a GEBALIS passaram a enquadrar-se no disposto no artigo 35.º do CSC, encontrando-se perdida mais de metade do capital social:

Tabela 22 – Aplicação do artigo 35.º do CSC às EM com base nos dados de 2011 da tabela 20

Artigo 35.º CSC	Valor a calcular	EPUL	EMEL	GEBALIS	EGEAC	SRU
CP ≤ 1/2 CS	CP/CS	45,7%	106,1%	-405,4%	1205,9%	305,7%

Fonte: *Elaboração própria*

Legenda: CS = capital social; CP = capital próprio

Ao contrário da análise anterior baseada nos critérios de dissolução constantes da versão inicial da proposta de lei, os efeitos dos atos ilegais não têm impacto ao nível dos critérios específicos de dissolução, tal como se encontram definidos no texto final.

A diferença de resultados é consequência do facto de a perda de metade do capital social ter deixado de ser considerado um critério específico de dissolução para passar a ser uma situação em que se torna obrigatório observar o disposto no artigo 35.º do CSC⁸⁷.

A manter-se o articulado da versão inicial da proposta de lei, esta estaria em contradição com o disposto no CSC já que este último não obriga à dissolução da empresa em situação de perda de mais de metade do capital social. Apenas a indica como uma solução possível.

⁸⁷ Artigo 35.º, n.º 1 do CSC: “Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do capital social se encontra perdido, ou havendo em qualquer momento fundadas razões para admitir que essa perda se verifica, devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.”

6. CONCLUSÕES

“A principal razão para criar empresas autárquicas é política. É uma maneira de contornar regras rígidas. A certa altura as regras para criar empresas municipais eram flexíveis e elas acabavam por funcionar como um instrumento para onde era possível desviar prejuízos e dívidas. Serviam para desorçamentar custos das autarquias, especialmente os que se pretendia tornar invisíveis.”⁸⁸

(Pedro Camões, administrador e docente da Universidade do Minho)

“As empresas municipais nunca deveriam ter existido. Muitas estão falidas. Deviam ser alvo de auditorias externas e acabar.”⁸⁹ (Paulo Morais, Ex vice-presidente da Câmara do Porto)

As citações referidas são elucidativas do contexto em que atualmente se enquadram as EM. O fenómeno de multiplicação das empresas locais aliado à grave crise económica e financeira que o país atravessa, que levou Portugal a recorrer ao Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira com consequências ao nível do setor público, tornam as EM um foco de estudo interessante.

Na sequência das orientações emanadas do LBSEL (Martins *et al.*, 2011), que resultou da reflexão de uma comissão de acompanhamento criada com o objetivo de caracterizar o setor, foi elaborada uma proposta de lei que visa substituir o RJSEL, em vigor desde 1 de janeiro de 2007. A principal inovação da nova lei tem a ver com a definição de critérios de dissolução das empresas locais.

Com base nas conclusões constantes do LBSEL (Martins *et al.*, 2011) e em estudos de referência na área, definiram-se as seguintes questões de investigação, às quais se procurou responder recorrendo ao estudo de caso das empresas pertencentes ao município de Lisboa:

- 1- Será que as empresas municipais cumprem o disposto no RJSEL?

⁸⁸ Fonte: artigo “O lado oculto das câmaras” do suplemento de economia do semanário “Expresso”, pp 8 e 9 de 28 de maio de 2011

⁸⁹ Fonte: artigo “O lado oculto das câmaras” do suplemento de economia do semanário “Expresso”, pp 8 e 9 de 28 de maio de 2011

- 2- Será que os critérios (quantitativos) de dissolução das empresas municipais constantes da proposta da nova Lei são suficientes para qualificarem a situação económico-financeira de uma empresa?

Para dar resposta a estas questões de investigação, foi feita a análise exaustiva de documentação e dos registos de arquivo disponíveis nas páginas de internet da CML, das EM e do TC.

Relativamente à 1.^a questão de investigação, o estudo empírico realizado vem confirmar que são vários os atropelos à lei, conforme fazia antever o LBSEL (Martins *et al.*, 2011).

As empresas não cumpriram com a regra de adaptação dos estatutos dentro do prazo estabelecido, sendo que os estatutos da EPUL ainda não foram adaptados, não obstante o prazo ter terminado em 2009. No que se refere à regra de equilíbrio de contas, verifica-se que a CML não cumpre com o disposto no RJSEL, permitindo-se achar que a regra está mal formulada e que, portanto, não é obrigada a aplicá-la.

Relativamente à segunda questão de investigação, é feito um primeiro estudo com base na versão inicial da proposta de lei e um segundo estudo baseado na versão final do documento em que são alterados substancialmente os critérios de dissolução das EM. A razão para tal deve-se ao facto de só se ter tido conhecimento do texto final depois de efetuada a primeira análise.

A conclusão que se retira da análise baseada na versão inicial da proposta de lei é que os critérios (quantitativos) de dissolução das empresas municipais são insuficientes para qualificarem a situação económico-financeira das empresas que integram o setor empresarial da CML. Depois dos ajustamentos feitos nas rubricas decorrentes da anulação dos efeitos provocados pelos factos detetados que violam as disposições legais em vigor, à Lisboa Ocidental SRU juntaram-se a EPUL e a GEBALIS, passando a ser três as empresas, que reúnem as condições para obrigatoriamente serem objeto de deliberação de dissolução. Tornou-se evidente que os factos que tiveram impacto ao nível das DF da EPUL e da GEBALIS tiveram o único propósito de melhorar a situação económica e financeira das empresas.

A análise baseada na versão final da proposta de lei conduziu a resultados diferentes: os efeitos dos atos que violam os preceitos legais não têm impacto ao nível dos critérios específicos de dissolução. A diferença de resultados é consequência do facto de a perda de metade do capital social ter deixado de ser considerado um critério específico de dissolução para passar a ser uma situação em que se torna obrigatório observar o disposto no artigo 35.º do CSC.

Enquanto a versão inicial da proposta de lei indica como critério de dissolução o facto da empresa municipal se encontrar em situação de perda de metade do capital social, o n.º 1 do artigo 35.º do CSC estipula que, quando isso se verificar, os gerentes ou os administradores de uma sociedade devem convocar de imediato a assembleia geral, a fim de nela se informar os sócios da situação em que a sociedade se encontra e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes. O CSC não obriga à dissolução da empresa, apenas exige que a empresa tome as medidas necessárias para que a situação de perda de metade do capital social se deixe de verificar, sendo a dissolução da empresa uma das medidas possíveis.

Depois de efetuados os ajustamentos, a EPUL e a GEBALIS passaram a estar em situação de perda de mais de metade do capital social, o que implica a obrigatoriedade dos administradores e da CML observarem o disposto no n.º 1 do artigo 35.º do CSC.

Uma importante conclusão que se retira do presente trabalho, e que vai de encontro a ilações tiradas em estudos de referência anteriores (Rodrigues, 2005; Ramos, 2007b), é que a autarquia atua como grupo de pressão, exercendo influência sobre as EM. A CML intervém, assumindo um papel ativo, nos factos que violam as normas ou preceitos legais em vigor relativamente às entidades que constituem o seu universo empresarial. Comprova-se que não existe separação de competências entre o órgão executivo e o detentor de capital, o que vai contra os princípios preconizados na NGP.

Em resumo, o presente trabalho revela que as EM, e a própria autarquia, nem sempre cumprem com as disposições legais em vigor e que as DF nem sempre revelam a verdadeira situação económica e financeira das empresas. Os órgãos de fiscalização das empresas nem sempre exercem as funções de que são legalmente incumbidos. O incumprimento da lei, por parte das empresas, das autarquias e dos órgãos de

fiscalização parecem não ter repercussões visíveis que, pelo menos, desincentivem novos incumprimentos.

Importa aqui alertar as instâncias políticas e as instituições reguladoras internas e externas para esse facto e para a necessidade de se efetuar uma análise mais aprofundada da situação económica e financeira das EM, já que se comprovou que os dados quantitativos nem sempre são suficientes para avaliar se uma empresa é ou não viável.

Ao poder legislativo, apela-se à necessidade de uma melhor clarificação do texto da lei, já que a falta de objetividade na definição dos conceitos que constam dos critérios de dissolução poderá levar a interpretações erradas com impacto relevante sobre a decisão de dissolução das empresas.

Para além da dificuldade em perceber o alcance pretendido, no que se refere a alguns dos conceitos relacionados com os critérios de dissolução da nova lei, os resultados alcançados com o presente trabalho estão condicionados a algumas restrições inerentes ao método de investigação utilizado, nomeadamente:

- O caso estudado não permite a generalização das conclusões obtidas para todas as EM;
- Dado o método de recolha de informação, que se baseou na análise de documentos e registos de arquivo, há sempre o risco de não ter sido recolhida informação com relevância para o estudo.

O método utilizado tem, no entanto, a vantagem de se poder efetuar uma análise mais pormenorizada de um conjunto de factos que não seria possível com a utilização de um método quantitativo como, por exemplo, o tratamento de dados com recurso a modelos estatísticos. Por outro lado, permite o levantamento de informações e propostas que poderão constituir futuras linhas de investigação. Deixamos aqui algumas sugestões:

- Um próximo contributo poderia ser desenvolver o mesmo estudo relativamente a EM pertencentes a outras autarquias;
- O nosso estudo revelou que os resultados operacionais acrescidos dos encargos financeiros da EMEL são positivos nos anos que se seguiram à entrada em vigor

do RJSEL e, consequentemente, da norma do equilíbrio de contas, contrastando com os anos anteriores em que foram negativos. Uma futura linha de investigação seria analisar se a mesma situação se verifica relativamente a outras EM;

- Seria igualmente interessante fazer a comparação dos resultados financeiros das EM na vigência do RJSEL com os resultados financeiros no âmbito da nova lei, e verificar se há um contraste de resultados que possa ser atribuído ao facto de passar a existir critérios de dissolução;
- Perante as posições aparentemente contraditórias do LBSEL (Martins *et al.*, 2011) e da DSIVA (2011) no que se refere à contabilização das verbas transferidas das autarquias para as EM, seria relevante aprofundar esta matéria do ponto de vista fiscal. As verbas atribuídas às EM são efetivamente subsídios ou na realidade são a contraprestação por um serviço que a empresa presta à autarquia? Seria igualmente interessante averiguar se existem discrepâncias na forma como as várias EM registam essas transferências;
- A CML está a estudar a criação de uma nova empresa municipal que nascerá da fusão parcial ou integração da EPUL, da GEBALIS e da Lisboa Ocidental SRU⁹⁰. Trata-se das três empresas que têm áreas de intervenção na construção que é um dos setores onde existe maior vulnerabilidade económica e financeira, com risco de sustentabilidade. Caso venha a ocorrer a fusão das três empresas, seria interessante comparar os resultados antes da fusão com os resultados pós fusão;
- Perspetivando-se a dissolução de um grande número de EM com a entrada em vigor da nova lei, seria relevante estudar as implicações ao nível da relação custo/benefício e o impacto ao nível do orçamento do setor público local.

No contexto atual, em que somos constantemente confrontados com evidências de má gestão dos dinheiros públicos, que tão seriamente comprometem o desenvolvimento das gerações futuras, importa continuar a contribuir para um melhor conhecimento da realidade, na qual se inclui o SEL.

⁹⁰ Fonte: artigo do semanário Sol de 2 de setembro, disponível em http://2010.sol.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=27633, acedido em 23 de junho de 2012

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, J. (2000), *As empresas públicas no direito Português, em especial, as empresas municipais*, Livraria Almedina, Coimbra.
- Camões, P. (2011), “Empresas que se multiplicam como cogumelos”, Suplemento economia do Jornal Expresso de 28 de maio, pp 8 e 9
- Campomar, M. C. (1991), “Do uso do “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração”, *Revista de administração, São Paulo*, Vol. 26, Nº 3, pp. 95-97.
- Carvalho, J., M. J. Fernandes, P. Camões e S. Jorge (2012), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Costa, A., J. Pereira, S. Blanco (2006), “Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública”, *Tékhnē – Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. 3, Nºs 5 e 6, pp. 201-225.
- Cruz, N. M. F. (2008), “Viabilidade das Empresas Municipais na Prestação de Serviços de Infra-estruturas Urbanas”, Dissertação de Mestrado, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.
- Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) (2010), “Entidades Participadas pelos Municípios Portugueses”.
- Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), <https://appls.portalautarquico.pt>, acedido em 6 de junho de 2012
- EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, EEM, “Relatórios e Contas”, <http://www.egeac.pt>, acedido em 7 de junho de 2012
- Eisenhardt, K. M., M. E. Graebner (2007), “Theory Building from cases: Opportunities and challenges”, *Academy of Management Journal*, Vol. 50, Nº 1, pp. 25-32.
- EMEL – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EEM, “Relatório e Contas”, <http://www.emel.pt>, acedido em 7 de junho de 2012
- EPUL – Empresa de Urbanização de Lisboa, “Estatutos”, <http://www.epul.pt>, acedido em 16 de janeiro de 2012
- EPUL – Empresa de Urbanização de Lisboa, “Relatórios e Contas”, <http://www.epul.pt>, acedido em 7 de junho de 2012
- Estorninho, M. J. (1996), *A fuga para o direito privado*, Livraria Almedina, Coimbra.

- Ferris, J. (1986), “The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis”, *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 22, N.º 2, pp. 289-311.
- Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (GMAAP) (2011), “Documento Verde da Reforma da Administração Local”
- GEBALIS – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EEM, “Relatórios e Contas”, <http://www.gebalis.pt>, acedido em 6 de junho de 2012
- Gonçalves, P. (2007), *Regime jurídico das empresas municipais*, Livraria Almedina, Coimbra.
- Hartley, J, M. J. R. Butler e J. Benington (2002), “Local Government Modernization”, *Public Management Review*, Vol. 4, Issue 3, pp. 387-404
- Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa (2011), “Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local”
- Lisboa E – Nova – Agência Municipal de Energia e Ambiente, <http://www.lisboaenova.org>, acedido em 6 de junho de 2012
- Lisboa Ocidental, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM, “Relatórios e Contas”, <http://www.lisboaocidentalsru.pt/>, acedido em 7 de junho de 2012
- Lispolis – Associação para o Pólo Tecnológico de Lisboa, <http://www.lispolis.pt>, acedido em 6 de junho de 2012
- MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, <http://www.marl.pt>, acedido em 6 de junho de 2012
- Martins, M., A. Silva, A. Trindade, F. Alves, J. Ferrão, J. Costa, L. Nazaré, M. Schmidt e P. Gonçalves (Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local) (2011), “Livro Branco do Sector Empresarial Local”.
- Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) com a Comissão Europeia, de 17 de maio de 2011.
- Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (MEFP) com o FMI, de 17 de maio de 2011.
- Município de Lisboa, “História do Município”, <http://www.cm-lisboa.pt/?idc=4>, acedido em 6 de junho de 2012

- Município de Lisboa, “Município/Empresas Municipais”, <http://www.cm-lisboa.pt/?idc=27>, acedido em 6 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “Demonstrações Financeiras, Relatórios de Gestão e Relatórios de Gestão Consolidados”, <http://www.cm-lisboa.pt/?idc=493>, acedido em 12 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 541 de 1 de julho de 2004”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 28 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 567 de 30 de dezembro de 2004”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 7 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “5.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 602 de 1 de setembro de 2005”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 22 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 663 de 2 de novembro de 2006”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 7 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 734 de 13 de março de 2008”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 22 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 760 de 11 de setembro de 2008”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 12 de março de 2012
- Município de Lisboa, “2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 764 de 9 de outubro de 2008”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 12 de março de 2012
- Município de Lisboa, “3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 777 de 8 de janeiro de 2009”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 7 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 827 de 24 de dezembro de 2009”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 7 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “Proposta n.º 2/2009: Lisboa Ocidental SRU: Contrato-Programa com CMLisboa e contrato de financiamento com IHRU”, http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/P_2_2009-17AML.pdf, acedido em 26 de junho de 2012

- Município de Lisboa, “Proposta n.º 621/2009: Aditamento ao contrato-programa celebrado em 14 de abril de 2009 entre o Município de Lisboa e a Lisboa Ocidental SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM”, http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/P_621-2009.pdf, acedido em 26 de junho de 2012
- Município de Lisboa, “1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 869 de 14 de outubro de 2010”, <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/>, acedido em 26 de junho de 2012
- OML – Orquestra Metropolitana de Lisboa, <http://www.metropolitana.pt>, acedido em 6 de junho de 2012
- Portal das Finanças, “Ofício n.º 30126 de 15 de abril de 2011 da Direção de Serviços do IVA, <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/5113C68A-8F1B-491C-8ECD-D116CC8E434F/0/IVA-of%20circ%2030126.pdf>, acedido em 10 de setembro de 2012.
- Ramos, C. (2007a), “A criação de empresas municipais como modelo de empreendedorismo da administração local – um estudo empírico numa abordagem institucional”, in: *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*, Universidad de La Rioja, Logroño.
- Ramos, C. (2007b), “Modelos neoempresariais da Administração Local – Uma abordagem Institucional”, Tese de Doutoramento, Universidade de Sevilha.
- Rodrigues, M. A. V. (2005), “A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança”, Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho.
- Rodrigues, M. A. V. (2009), “Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal”, Tese de Doutoramento Ciências da Administração, Universidade do Minho.
- Tavares, A. e P. Camões (2010), “New Forms of Local Governance: A Theoretical and Empirical Analysis of Municipal Corporations in Portugal”, *Public Management Review*, Vol. 12, n.º 5, pp. 587-608.
- Tribunal de Contas (2007), “Auditoria Temática aos Vencimentos e Remunerações Acessórias dos Titulares do Órgão de Gestão das Empresas Municipais 2003-2004 – Relatório de Auditoria N.º 05/2007 – 2.ª Secção”, <http://www.tcontas.pt/>, acedido em 12 de janeiro de 2012

- Tribunal de Contas (2009), “Auditoria orientada à relação contratual entre a EMEL - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EM e a Street Park (ACE) – Relatório de Auditoria n.º 14/2009 – 2.ª Secção”, <http://www.tcontas.pt/>, acedido em 17 de junho de 2012
- Tribunal de Contas (2010a), “Endividamento e relações financeiras com o setor empresarial do município de Lisboa – Relatório de Auditoria N.º 8/2010 – 2.ª Secção”, <http://www.tcontas.pt/>, acedido em 12 de janeiro de 2012
- Tribunal de Contas (2010b), “Acórdão N.º 16/2010 – 27.Abril – 1.ª S/SS”, <http://www.tcontas.pt/>, acedido em 16 de janeiro de 2012
- Tribunal de Contas (2011), “Auditoria à EPUL – Relatório de Auditoria N.º 4/2011 – 2.ª Secção”, <http://www.tcontas.pt/>, acedido em 6 de junho de 2012
- Tribunal de Contas (2012), “Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no âmbito da prestação de serviços relativos à vigilância dos Túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI, prestados pela EMEL durante os anos de 2008 e 2009, à Câmara Municipal de Lisboa – Relatório N.º 2/2012 – 1.ª S.”, <http://www.tcontas.pt/>, acedido em 16 de junho de 2012”
- Van Gramberg, B. e J. Teicher (2000). "Managerialism in local government – Victoria Australia", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, N.º 5, pp. 476-492.
- Yin, R. K. (2003), *Case Study Research: Design and Methods*, London: SAGE Publications.
- Zucchetti, A. (2004), *I servizi pubblici locali*, Giuffré.

LEGISLAÇÃO

- Aviso nº 15652 (2ª Série), de 7 de Setembro – *Sistema de Normalização Contabilística: Estrutura Conceptual (EC)*
- Decreto-Lei nº 613/71, de 31 de dezembro – Cria a EPUL e publica os estatutos pelos quais se rege
- Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de abril
- Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de março

Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro - Código das Sociedades Comerciais

Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro – Regime do setor empresarial do Estado

Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio - Regime excecional com a finalidade de reabilitar as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e de reconversão urbanística

Decreto-Lei n.º 159/2009, de 13 de julho – Republicação do Código do IRC

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro - Regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana

Lei n.º 79/77, de 25 de outubro – Lei das autarquias locais.

Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Lei n.º 58/98, de 18 de agosto – Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro – Regime jurídico do setor empresarial local.

Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro - Alteração da Lei n.º 53-F/2006

Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro – Aprova os modelos das DF em SNC

Presidência do Conselho de Ministros, Proposta de Lei n.º 58/XII de 3 de maio de 2012,
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36975>,
acedido em 05/06/2012

Presidência do Conselho de Ministros, Texto Final da Proposta de Lei n.º 58/XII de 3 de maio de 2012,
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36975>,
acedido em 23/07/2012

Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de agosto.